

ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ

ВЫПУСК 10



ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА
МОСКВА 2024

Городской альманах

Выпуск 10

Фонд «Институт экономики города»

Москва 2024

УДК 08 (1-21)

ББК 94

Г 70

Научный редактор – кандидат экономических наук Н. Б. Косарева

Городской альманах: выпуск 10 / И. В. Генцлер, А. Я. Гершович, Е. В. Игуменов, И. В. Колесников, Т. Б. Лыкова, Т. Д. Полиди, Р. А. Попов, А. С. Пузанов, С. Б. Сиваев, Е. А. Соколова, А. А. Яновский. – Москва: Фонд «Институт экономики города», 2024, 224 с.

ISBN 978-5-8130-0198-7

Десятый выпуск «Городского альманаха» представляет собой сборник научных статей экспертов Фонда «Институт экономики города» по трем направлениям: муниципальное социально-экономическое развитие, инструменты повышения качества городской среды и городской застройки, а также совершенствование системы управления многоквартирными домами.

Сборник подготовлен по результатам научно-исследовательских работ, проведенных Фондом «Институт экономики города» (ИЭГ) в основном в 2022–2023 годах за счет средств Целевого капитала ИЭГ, и опубликован за счет указанных средств.

Более подробно с деятельностью Фонда «Институт экономики города» и результатами исследований, представленных в «Городском альманахе», можно ознакомиться на сайте ИЭГ: www.urbanecomics.ru.

УДК 08 (1-21)

ББК 94

Полное или частичное воспроизведение материалов данного издания допускается только с письменного согласия издателя.

При цитировании ссылка на Фонд «Институт экономики города» обязательна.

ISBN 978-5-8130-0198-7

© Фонд «Институт экономики города», 2024

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие научного редактора	4
Р. А. Попов, А. С. Пузанов Изменения в целеполагании и содержании муниципальных стратегий в 2017–2023 годах	7
Р. А. Попов Индексы городов как инструменты оценки городского развития	24
Т. Д. Полиди, А. Я. Гершович Долгосрочные тренды и перспективы развития экономики, градостроительной и жилищной сфер крупнейших городских агломераций России	50
Р. А. Попов, А. С. Пузанов Динамика значений индекса качества городской среды российских городов в 2018–2023 годах	77
А. Я. Гершович, Т. Д. Полиди Оценка роли малоэтажной жилой застройки в пространственном развитии крупнейших агломераций России	92
Е. В. Игуменов, Т. Д. Полиди Лучшие практики регулирования субъектами Российской Федерации комплексного развития территорий жилой застройки	113
А. А. Яновский Внутригородская мобильность в крупнейших городах России	143
И. В. Генцлер, Е. А. Соколова Возможные пути трансформации системы управления многоквартирными домами	159
И. В. Колесников Проблемы и предложения по вопросам управления многоквартирными домами	178
Т. Б. Лыкова, И. В. Генцлер, С. Б. Сиваев Доля получателей субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг как индикатор возможности повышения тарифов на коммунальные ресурсы	201

ПРЕДИСЛОВИЕ НАУЧНОГО РЕДАКТОРА

В 2025 году Фонду «Институт экономики города» (ИЭГ) исполняется 30 лет. За три прошедших десятилетия ИЭГ проведено большое число научно-исследовательских и социально ориентированных проектов по самым актуальным для российских городов темам, таким как муниципальное стратегическое планирование, развитие городских агломераций, управление многоквартирными домами, комплексное обновление городской застройки, сокращение аварийного жилищного фонда, формирование комфортной городской среды и многим другим.

Начиная с 2004 года и по настоящее время ИЭГ публикует и размещает на своем сайте «Городские альманахи» – сборники статей, которые отражают основные результаты исследований экспертов ИЭГ. Последние 10 лет такие исследования проводятся и публикуются за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города», который был сформирован в 2013 году в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2006 года № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» на базе Специализированного фонда управления Целевым капиталом Фонда «Институт экономики города».

В 2004 году был выпущен пилотный выпуск «Городского альманаха». Прошло 20 лет, и мы представляем вам уже десятый выпуск «Городского альманаха», в который вошли статьи экспертов ИЭГ по следующим актуальным направлениям:

- 1) муниципальное социально-экономическое развитие и муниципальное управление;
- 2) инструменты повышения качества городской среды и городской застройки;
- 3) совершенствование системы управления многоквартирными домами.

Открывает «Городской альманах» № 10 серия статей **по актуальным вопросам муниципального социально-экономического развития и муниципального управления**, которые всегда были и остаются в фокусе внимания ИЭГ. Исследования и разработка предложений по вопросам муниципального стратегического планирования, проведение оценок текущего состояния и динамики изменений различных составляющих социально-экономического положения муниципалитетов различного типа, городских агломераций – одно из основных направлений деятельности Института.

В числе статей «Городского альманаха» по данному направлению – работа **Р. А. Попова и А. С. Пузанова «Изменения в целеполагании и содержании муниципальных стратегий в 2017–2023 годах»**. В статье представлены результаты исследования, посвященного эволюции практики разработки и содержания муниципальных стратегий социально-экономического развития и планов мероприятий по их реализации в России за период 2017–2023 годов, в том числе изменениям, вызванным внешним шоком, связанным с пандемией коронавирусной инфекции. В работе проанализированы и сопоставлены актуальные стратегии социально-экономического развития и планы мероприятий по реализации стратегий, утвержденные до и после середины 2020 года более чем 30 городскими округами.

В статье **Р. А. Попова «Индексы городов как инструменты оценки городского развития»** представлены результаты исследования, посвященного международной и российской практике разработки индексов городов за последние 25 лет. Рассмотрены основные типы индексов, отмечены важнейшие проблемы и актуальные тенденции в этой сфере, сформулированы возможные направления использования индексов городов в управлении городским развитием.

Завершает данный блок статья **Т. Д. Полиди и А. Я. Гершович «Долгосрочные тренды и перспективы развития экономики, градостроительной и жилищной сфер крупнейших городских агломераций в России»**. Представленное в данной статье исследование охватывает динамику развития 17 крупнейших городских агломераций за период с 2010 по 2021 год, оцененную по 40 индикаторам экономики, жилищной и градостроительной сфер таких агломераций. Результаты исследования позволяют увидеть место каждой агломерации среди других крупнейших российских агломераций, а по отдельным показателям – сравнить их с зарубежными агломерациями.

Четыре статьи второго блока объединяет внимание к **инструментам повышения качества городской среды и городской застройки**.

В статье **Р. А. Попова и А. С. Пузанова «Динамика значений индекса качества городской среды российских городов в 2018–2023 годах»** представлены результаты исследований, посвященных анализу динамики в 2018–2023 годах значений индекса качества городской среды российских городов, который рассчитывается Минстроем России по специально утвержденной методике. Рассмотрены основные тренды этой динамики, и выявлены факторы, влияющие на значение индекса.

Статья **А. Я. Гершович и Т. Д. Полиди «Оценка роли малоэтажной жилой застройки в пространственном развитии крупнейших агломераций России»** посвящена оценке роли малоэтажной жилой застройки в крупнейших городских агломерациях. В результате исследования авторы делают вывод о необходимости улучшать обеспеченность инфраструктурой как существующей, так и создаваемой индивидуальной жилой застройки, повышать качество объектов ИЖС и их пространственное распределение по территории агломераций.

Фонд «Институт экономики города» проводит регулярный мониторинг состояния нормативной правовой базы в субъектах Российской Федерации для применения нового градостроительного инструмента – комплексного развития территорий (КРТ) жилой застройки. Статья **Е. В. Игуменова и Т. Д. Полиди «Лучшие практики регулирования субъектами Российской Федерации комплексного развития территорий жилой застройки»** отражает результаты такого мониторинга (по состоянию на март 2024 года), а также оценки регионального регулирования КРТ жилой застройки с точки зрения обеспечения наиболее благоприятных правовых и экономических условий для реализации таких проектов в российских городах.

Заключительной в данном блоке представлена статья **А. А. Яновского «Внутригородская мобильность в крупнейших городах России»**. В статье исследуются факторы, влияющие на структуру внутригородских перемещений, а также рассмотрены ключевые характеристики крупнейших российских городов, определяющие популярность различных видов передвижения в этих городах. Предложена типология крупнейших российских городов по структуре используемых видов внутригородских перемещений.

Третий блок статей посвящен проблематике **совершенствования системы управления многоквартирными домами**.

Открывает данный блок концептуальная статья **И. В. Генцлер и Е. А. Соколовой «Возможные пути трансформации системы управления многоквартирными домами»**. В статье авторы на основе анализа законодательного регулирования сферы управления многоквартирными домами (МКД) выделяют основные проблемы, препятствующие улучшению состояния МКД, и предлагают новые направления повышения эффективности управления МКД, в том числе в зависимости от готовности собственников помещений участвовать в управлении домом и нести ответственность за состояние общего имущества в МКД.

В статье **И. В. Колесникова «Проблемы и предложения по вопросам управления многоквартирными домами»** представлены результаты анализа судебных дел по наиболее спорным вопросам управления МКД, решения по которым принимались судами высших инстанций в период с 2006 по 2022 год. Автором также анализируются наиболее противоречивые нормы жилищного законодательства и даны предложения по урегулированию наиболее важных выявленных спорных вопросов.

Завершает «Городской альманах» статья **Т. Б. Лыковой, И. В. Генцлер и С. Б. Сиваева «Доля получателей субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг как индикатор возможности повышения тарифов на коммунальные ресурсы»**. Статья подготовлена по результатам совместного исследования Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики и Фонда «Институт экономики города», проведенного в 2023 году и посвященного оценке финансовой доступности коммунальных услуг для населения как основы принятия тарифных решений. Авторы исследования предлагают использовать в качестве критерия финансовой доступности коммунальных услуг показатель доли семей, получающих субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. В статье приведены результаты сценарных прогнозных расчетов доли семей, получающих субсидию, при единых по стране параметрах (федеральных стандартах) программы субсидий. По результатам расчетов сделаны выводы о применимости предлагаемой методологии и дана оценка потенциала повышения коммунальных тарифов в регионах России.

В заключение хотелось бы еще раз выразить благодарность жертвователям, которые предоставили средства в Целевой капитал ИЭГ и благодаря которым эксперты ИЭГ имеют возможность проводить исследования по наиболее актуальным вопросам городской проблематики.

Очень надеюсь, что результаты исследований, которые представлены в настоящем выпуске «Городского альманаха», будут интересны всем, кого интересуют вопросы городского развития и управления.

*Научный редактор
десятого выпуска «Городского альманаха»,
президент Фонда «Институт экономики города»
Н. Б. Косарева*

Р. А. Попов,
заместитель директора Направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города»,
кандидат географических наук

А. С. Пузанов,
генеральный директор,
директор Направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города»,
кандидат географических наук

ИЗМЕНЕНИЯ В ЦЕЛЕПОЛАГАНИИ И СОДЕРЖАНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ В 2017–2023 ГОДАХ

В статье представлены результаты исследования, посвященного эволюции практики разработки и содержания муниципальных стратегий социально-экономического развития и планов мероприятий по их реализации в России за период 2017–2023 годов, в том числе изменениям, вызванным внешним шоком, связанным с пандемией коронавирусной инфекции. Были проанализированы и сопоставлены актуальные стратегии социально-экономического развития и планы мероприятий по реализации стратегий более 30 городских округов, утвержденные до и после середины 2020 года.

Введение

История муниципального стратегического планирования в России насчитывает уже более 20 лет. Особенностью этого рода управленческой деятельности было и остается ограниченное влияние правовой регламентации: до 2014 года стратегическое планирование на муниципальном уровне, по сути, не регламентировалось, а после принятия Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) регламентируется минимально, лишь на уровне установления общих рамок для этой деятельности, которые к тому же с момента принятия закона практически не менялись.

Тем не менее и подходы к разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, и взгляды на целеполагание и содержание этих стратегий за это время эволюционировали. Как минимум это происходило в силу повышения профессионализма разработчиков документов стратегического планирования, освоения новых технологий планирования, возникновения и угасания разного рода мод. Постепенно в этой сфере деятельности опытным путем вырабатывались определенные стандарты и находились оптимальные способы разрешения вопросов, не решенных федеральным законодательством, инновационные решения приобретали статус общепринятых и т. д.

Но, помимо этого, на характер муниципального стратегического планирования оказывали влияние и различные внешние факторы. Среди таких факторов в первую очередь следует выделить масштабные экономические кризисы. Подобные внешние шоки резко повышают степень неопределенности будущего и заставляют вольно или невольно пересматривать подходы к долгосрочному планированию, причем характер и направления этого пересмотра могут быть самыми разными. В частности, определенным образом

на стратегическом планировании отразился мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 годов. Последним же по времени и до сих пор не вполне преодоленным стал экономический кризис 2020–2021 годов, спровоцированный пандемией коронавирусной инфекции, так или иначе затронувшей все муниципальные образования¹.

Фонд «Институт экономики города» в 2020 году проводил мониторинг краткосрочных антикризисных мер, предпринимаемых на местах в ответ на распространение коронавирусной инфекции², а также исследовал воздействие кризиса на среднесрочное планирование, анализируя содержание муниципальных программ на предмет соответствия эпидемиологическим вызовам³. Логично предположить, что и на долгосрочное (то есть стратегическое) планирование кризис должен был так или иначе повлиять. К 2023 году уже накопился достаточный фактический материал для такого анализа.

Исходя из отмеченного, Фонд «Институт экономики города» в 2023 году провел исследование содержания стратегий социально-экономического развития (далее также – муниципальные стратегии, стратегии) и планов мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития (далее также – планы мероприятий) российских муниципальных образований за предыдущие шесть лет. Целью исследования было выявление изменений в целеполагании и содержании муниципальных стратегий социально-экономического развития и планов мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития, в том числе вызванных внешним шоком, связанным с пандемией коронавирусной инфекции.

Включение в предмет исследования наряду с муниципальными стратегиями планов мероприятий по их реализации обусловлено тем, что последние представляют собой более гибкий и адаптивный по сравнению со стратегией документ, который предположительно более оперативно реагирует на внешние шоки.

В настоящей статье представлены основные результаты этого исследования. С полным отчетом по итогам исследования можно ознакомиться на сайте Института экономики города⁴.

1. Организация исследования

Для исследования были отобраны 32 актуальные стратегии социально-экономического развития российских городских округов, утвержденные не ранее середины 2017 года. Полный перечень анализируемых документов с указанием их полных официальных наименований, сроков действия и дат утверждения приведен в Приложении 1. Далее по тексту статьи названия документов приводятся в сокращенном виде: «стратегия города N», «план мероприятий города N».

Выбор 2017 года в качестве верхней границы даты утверждения муниципальных стратегий обусловлен задачей обеспечить сопоставимую продолжительность докризисного и посткризисного периодов с учетом того, что в качестве границы между ними была принята середина 2020 года – условная точка, после которой коронавирусный кризис был повсеместно осознан как фактор, влияющий на развитие территорий, и данный фактор предположительно начал учитываться при разработке стратегических документов.

¹ В 2022 году кризис был усилен санкционным давлением на Российскую Федерацию со стороны зарубежных стран в связи с обострившейся внешнеполитической ситуацией, но на момент проведения исследования этот аспект еще не получил отражения в утвержденных документах стратегического планирования, поэтому не анализируется в данной работе.

² Мониторинг ограничительных мер в отношении экономической деятельности в условиях пандемии // Фонд «Институт экономики города». URL: <https://www.urbaneeconomics.ru/research/analytics/monitoring-ogranichitelnyh-mer-v-otnoshenii-ekonomicheskoy-deyatelnosti-v> (дата обращения: 16.08.2024).

³ Оценка действующих муниципальных программ на предмет соответствия вызовам эпидемиологического и социально-экономического кризиса // Фонд «Институт экономики города». URL: https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/otchet_-_ocenka_programm_28.12.pdf (дата обращения: 16.08.2024).

⁴ Изменения в целеполагании и содержании муниципальных стратегий и планов мероприятий по их реализации // Фонд «Институт экономики города». URL: https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/strategii_-_tendencii_otchet.pdf (дата обращения: 16.08.2024).

В выборку были включены именно стратегии городских округов, поскольку, как показывает многолетняя практика, несмотря на отдельные исключения, качество проработки документов стратегического планирования у городских поселений в среднем ниже, чем у городских округов, и они менее восприимчивы к инновациям любого рода.

Отобранные муниципальные стратегии были поделены на две группы в зависимости от даты их утверждения:

- 1-я группа – стратегии, утвержденные в период с 1 июля 2017 года по 30 июня 2020 года включительно (далее данный период будем также назвать «докризисный период»);
- 2-я группа – стратегии, утвержденные в период после 1 июля 2020 года включительно (далее данный период будем также называть «посткризисный период»).

Всего в первую группу вошли 17 муниципальных стратегий, а во вторую группу – 15 муниципальных стратегий. При этом актуальными планами мероприятий на момент проведения анализа были обеспечены все стратегии первой группы и 12 из 15 стратегий второй группы.

Тексты муниципальных стратегий и планов мероприятий, а также информация о датах их утверждения были получены с портала Государственной автоматизированной информационной системы «Управление»⁵. В ряде случаев также привлекались документы, размещенные на официальных сайтах органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

В рамках исследования были проанализированы параметры муниципальных стратегий и планов мероприятий, которые, с одной стороны, достаточно легко идентифицировались из текстов документов, с другой стороны, потенциально могли отражать те или иные внешние и внутренние изменения в практике стратегического планирования.

Первоначальный план исследования предполагал анализ содержания стратегий и планов мероприятий на предмет непосредственного отражения в них фактора кризиса (например, включение в систему целеполагания целей или задач, направленных на преодоление последствий пандемии). Однако анализ отобранных документов муниципального стратегического планирования не обнаружил таких примеров. Вследствие этого итоговый анализ, представленный в настоящей статье, затрагивает в основном вопросы изменения методических подходов к стратегическому планированию на местном уровне. В частности, были рассмотрены следующие параметры муниципальных стратегий:

- срок, на который принимается стратегия;
- система показателей реализации стратегии – общее число, подходы к формулированию, привязка к элементам системы целеполагания;
- система сценариев социально-экономического развития – общее число, подход к формированию (прогнозный или целевой), наличие и обоснованность выбора базового сценария;
- система стратегических приоритетов и «верхний этаж» системы целеполагания – миссия (видение), главная цель развития муниципального образования.

Также были проанализированы следующие параметры планов мероприятий по реализации муниципальных стратегий:

- продолжительность периода между утверждением стратегии и утверждением плана мероприятий;
- срок, на который принимается план мероприятий;
- мероприятия в составе плана мероприятий – их общее число, привязка к элементам системы целеполагания стратегии и к муниципальным программам, доля рутинных (ориентированных на текущую деятельность) мероприятий в общем числе мероприятий;
- показатели реализации мероприятий плана – привязка к мероприятиям и связь с показателями, включенными в стратегию;

⁵ Документы стратегического планирования // Государственная автоматизированная информационная система «Управление». URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 16.08.2024).

- финансовое обеспечение реализации плана мероприятий (наличие оценки расходов на реализацию мероприятий).

Для муниципальных образований, принимающих план мероприятий не на весь период реализации стратегии, а отдельно на каждый этап реализации, в общем случае рассматривался актуальный план мероприятий (принятый на текущий этап реализации стратегии). Но при оценке продолжительности периода между утверждением стратегии и плана мероприятий рассматривалась дата утверждения первого из принимавшихся планов мероприятий.

2. Параметры муниципальных стратегий социально-экономического развития

2.1. Срок действия муниципальной стратегии

Анализ муниципальных стратегий показал довольно явственную тенденцию сокращения срока⁶, на который принимается стратегия. По выборке среди стратегий первой группы средний срок действия стратегии составляет 13,1 года, среди стратегий второй группы – 11,0 лет. Всего у двух стратегий первой группы срок действия составил менее 10 лет, в то время как у стратегий второй группы таких насчитывается уже шесть. И, напротив, более чем 12-летним срок действия стратегии был у десяти стратегий первой группы и только у пяти стратегий второй группы (таблица 1).

Таблица 1. Срок действия муниципальных стратегий в рассмотренных городских округах

Стратегии первой группы		Стратегии второй группы	
Городской округ	Срок действия, лет	Городской округ	Срок действия, лет
Воронеж	17	Верещагино	15
Качканар	17	Курган	15
Саров	17	Челябинск	15
Железноводск	16	Ставрополь	15
Невинномысск	16	Архангельск	13
Нефтекумск	16	Псков	10
Сосновый Бор	13	Ярославль	10
Пенза	13	Рязань	10
Великий Новгород	13	Отрадный	10
Йошкар-Ола	13	Смоленск	9
Когалым	12	Иваново	9
Уфа	12	Нарьян-Мар	9
Чита	12	Орск	9
Красноярск	11	Шуя	8
Курск	11	Геленджик	8
Благовещенск	7	—	—
Райчихинск	7	—	—

⁶ Срок действия стратегий отсчитывался от реального года начала их реализации, который мог отличаться от номинального. К примеру, стратегия Курска официально именуется «Стратегия социально-экономического развития города Курска на 2019–2030 годы», но утверждена она была только 19 ноября 2019 года. Очевидно, что де-факто первым годом ее реализации стал не 2019, а 2020 год.

Это сокращение средних сроков действия муниципальных стратегий логично интерпретировать как реакцию на пандемический кризис: в кризисных условиях возрастает элемент неопределенности в долгосрочных прогнозах, и горизонт прогнозирования и планирования сжимается.

Если стратегии российских городов, принимавшиеся в 2000-х годах, как правило, рассчитывались на 15, а то и на 20 лет (и крайне редко – менее чем на 10 лет), то стратегии 2010-х в массе своей уже принимались менее чем на 15-летний срок. В свою очередь, для стратегий начала 2020-х годов даже 12-летний горизонт планирования – уже скорее исключение, редко какие из них «загадывают» позже 2030 года. При этом распространение получили восьми- и девятилетние сроки. Правда, стоит отметить, что минимально допустимый по законодательству срок действия муниципальной стратегии (семь лет) по-прежнему довольно редок: в проанализированной выборке на него рассчитана всего одна стратегия, относящаяся к первой группе (стратегия городского округа Благовещенск).

При анализе сроков действия муниципальных стратегий нужно иметь в виду и то обстоятельство, что в имиджевых целях разработчики стратегий часто осознанно или неосознанно стремятся выбрать в качестве года завершения стратегии «круглый» год (то есть кончающийся на «0» или «5»), поэтому диапазон действия стратегий де-факто округляется. Но если на прежних этапах развития муниципального стратегического планирования это округление шло, как правило, в большую сторону, то теперь всё чаще в меньшую.

2.2. Система показателей реализации муниципальной стратегии

Для муниципальных стратегий обеих групп характерна чрезвычайно высокая вариативность общего числа показателей: в первой группе этот параметр колеблется от шести (Сосновый Бор) до 117 (Уфа), во второй группе – от 16 (Иваново) до 99 (Геленджик). То есть по стратегиям второй группы вариация несколько ниже (коэффициент вариации 0,54 против 0,64 по первой группе), но это отличие не слишком значимо. В обеих группах число показателей стратегии скорее коррелирует с размером города, хотя есть и отклонения в обе стороны: 76 показателей у Качканара (численность населения 36,9 тыс. человек), 16 – у Иванова (численность населения 358,4 тыс. человек).

Рисунок 1. Доля муниципальных стратегий с различными формами привязки показателей реализации к элементам системы целеполагания, %



Более отчетливо различия между муниципальными стратегиями докризисного и посткризисного периодов проявляются в характере привязки показателей к элементам целеполагания стратегии (рисунок 1). Поскольку названия элементов целеполагания в стратегиях разнятся, для аналитических целей они были условно отнесены к верхнему, среднему и нижнему уровням⁷.

Как видно, в первой группе у восьми стратегий (41 % от общего числа проанализированных стратегий) такая привязка вообще отсутствует, еще у шести присутствует только на уровне верхнего элемента системы целеполагания (направлений, приоритетов, целей верхнего уровня). Только в трех стратегиях (18 %) первой группы (Великий Новгород, Йошкар-Ола, Благовещенск) показатели соответствуют среднему элементу системы целеполагания (целям или, как в Йошкар-Оле, инициативам). Привязка к нижнему уровню системы целеполагания не зафиксирована ни в одной из стратегий первой группы.

Во второй группе привязка отсутствует только у двух стратегий (13 % от общего числа), и у трех стратегий (20 %) она прослеживается только на верхнем уровне системы целеполагания. У подавляющего же большинства (67 %) стратегий данной группы привязка имеется на среднем и/или нижнем уровне системы целеполагания (что часто не исключает и сохранения привязки к верхнему уровню). Привязка именно к нижнему уровню системы целеполагания (как правило, элементы этого уровня именуются задачами) имеется у четырех стратегий данной группы (27 %). Выделяется стратегия городского округа Псков – единственная стратегия не только второй группы, но и всей выборки, в которой показатели привязаны ко всем трем уровням системы целеполагания.

Таким образом, в стратегиях посткризисного периода качество увязки системы показателей с системой целеполагания в целом стало выше. Представляется, что это является следствием роста общей культуры разработки стратегий, профессионализации их разработчиков.

2.3. Система сценариев социально-экономического развития

По ряду причин сценарный блок всегда был одним из наименее проработанных элементов стратегий российских муниципальных образований. Если он в стратегии вообще присутствовал (стратегии без сценариев не были редкостью раньше и встречаются до сих пор), в нем, как правило, воспроизводился набор сценариев из стратегии соответствующего субъекта Российской Федерации, более или менее притянутый к местным условиям. Далее выбирался базовый сценарий тоже в зависимости от выбора, сделанного субъектом Российской Федерации. Причем в большинстве случаев это была стандартная схема из «плохого», «среднего» и «хорошего» сценариев, базирующихся на низком, среднем и высоком прогнозах социально-экономического развития соответственно, из которых в качестве базового выбирался чаще всего «средний» сценарий, гораздо реже «хороший», но никогда – «плохой».

Тем не менее отдельные муниципальные стратегии пытались выйти за рамки этой схемы, внося, в частности, в систему сценариев, основанных на вариантах прогноза социально-экономического развития, целевые элементы. То есть вариативность сценариев определялась не только различными прогнозами внешних условий, но и различными политиками муниципальных образований, делающих ставку на те или иные альтернативные точки роста.

Среди стратегий первой группы имеются примеры разработки сценариев с целевой составляющей. Так, в стратегии Курска система из четырех сценариев разработана в виде матрицы на пересечении двух сценарных развилок: «неуправляемая диверсификация или умная специализация экономики» и «экономический рост или рост качества жизни».

⁷ В большинстве рассматриваемых стратегий система целеполагания имеет три уровня, чаще всего именуемые направлениями (приоритетами), целями и задачами, хотя из этой системы есть и немало исключений. Оптимален подход, при котором показатели привязываются как минимум к двум уровням системы целеполагания. Наименее качественны при прочих равных условиях стратегии, в которых взаимосвязь между показателями и системой целеполагания не указана.

Соответственно, сценарии, помещенные в квадранты матрицы, концептуализированы в этой логике.

Другой пример: в стратегии Соснового Бора рассмотрены три сценария: стимулирование роста, консервативный и сбалансированное развитие. Эта триада не дублирует традиционную прогнозную («плохой», «средний» и «хороший»), за каждым сценарием стоит своя концепция развития города, и выбор базового сценария заведомо не очевиден.

В стратегиях же второй группы целевая составляющая из сценариев почти полностью уходит, они становятся уже откровенно механистичными, написанными «для галочки». В большинстве стратегий этой группы рассматривается вышеупомянутая стандартная схема из трех сценариев, базирующихся на трех вариантах социально-экономического прогноза. В лучшую сторону выделяется разве что стратегия Пскова, в которой обозначены три целевых сценария: стабилизационный, комплексного развития и векторного развития, не увязанные однозначно с высоким, средним и низким вариантами прогноза.

Таким образом, с этой точки зрения стратегии второй группы стали отличаться от стратегий первой группы, и характер таких различий позволяет сделать вывод о тенденции к снижению качества подготовки сценариев социально-экономического развития. В данном случае предположение о влиянии пандемического кризиса на подобное снижение качества представляется весьма вероятным. В самом деле, в кризисных условиях повышенной неопределенности будущего построение прогнозов и моделирование сценариев на их основе многим представляется заведомо бесперспективным занятием. С таким подходом можно поспорить, отметив, что, наоборот, именно в условиях кризиса выбор оптимального сценария развития, адекватного внешним вызовам, становится особенно важным. С другой стороны, кризис мог бы подтолкнуть муниципалитеты к выбору пессимистического сценария, что в отечественной практике фактически табуировано. С учетом общей слабой методической обеспеченности сценарного моделирования в России «путь наименьшего сопротивления» представляется во всяком случае извинительным.

По этим же причинам в 2020-х годах несколько более широкое распространение по сравнению с докризисным периодом получает практика отказа от выбора базового сценария развития. В таких стратегиях приводятся альтернативные сценарии, для каждого из них устанавливается несколько видов целевых значений, соответствующих разным вариантам прогноза, но ни один сценарий не берется за основу. Разработчики стратегии тем самым констатируют невозможность адекватно оценить на старте вероятность реализации того или иного сценария. Другое дело, что при таком подходе система стратегического планирования должна предусматривать механизм выбора сценария хотя бы на уровне плана мероприятий по реализации стратегии. Но ни одна из рассмотренных стратегий такой механизм не содержит.

2.4. Система стратегических приоритетов и целеполагания

В отношении качества формулирования стратегических приоритетов между стратегиями первой и второй групп также имеются ощутимые различия, но в данном случае это различия в пользу стратегий второй группы. В частности, в стратегиях второй группы, на наш взгляд, более адекватно формулируется миссия муниципального образования и аналогичные ей элементы⁸. В стратегиях первой группы миссия часто вообще отсутствует, а если присутствует, то нередко смешивается с главной целью стратегии, дублируя ее.

Стратегии второй группы чаще трактуют миссию как концентрированное выражение предназначения города, его роли, выходящей за рамки решения повседневных управленческих задач. Такое понимание миссии соответствует современным представлениям о ее функциях в муниципальной стратегии. Например, в стратегии городского округа Отрадный миссия имеет три уровня, отражающих различные роли города: для своих жителей,

⁸ В некоторых стратегиях формулировка миссии как таковая отсутствует, но имеются элементы, именуемые «видение», «позиционирование» и даже «сценарий» (не имеющий ничего общего с альтернативными сценариями социально-экономического развития), играющие, по сути, ту же роль в контексте стратегии, что и миссия.

для Самарской области и для России в целом. Это сравнительно новый подход к формулированию миссии, получающий всё большую популярность в последние пять – десять лет. В стратегиях первой группы этот подход не был использован.

Такой качественный прогресс логично увязать с общим накоплением опыта и ростом профессионализма в области стратегического планирования, распространением и закреплением лучших практик в этой сфере. Вместе с тем консолидированное экспертное мнение констатирует скорее обратный процесс. Так, Ресурсный центр по стратегическому планированию при Леонтьевском центре (Санкт-Петербург), подводя итоги опроса экспертов в сфере местного самоуправления, отмечает в качестве главного тренда на протяжении всей истории стратегического планирования в России постепенное снижение самостоятельности муниципальных образований, рост их зависимости от установок, формируемых на уровне регионов и, как следствие, общее снижение качества муниципальных стратегий, которые становились всё более шаблонными⁹.

Представляется, что здесь нет противоречия. Выводы экспертов относятся по большей части к докризисной истории муниципального стратегического планирования. Однако в кризисный и посткризисный период до тех пор возрастающая зависимость муниципалитетов от позиции субъекта Российской Федерации, на наш взгляд, несколько ослабла: форс-мажор заставил муниципальные образования самостоятельно искать нестандартные управленческие решения и принимать их под свою ответственность, а регионы им в этом не слишком препятствовали, в том числе и потому, что не стремились эту ответственность разделять. До некоторой степени это затронуло и муниципальное стратегическое планирование. Не то чтобы качество муниципального стратегического планирования везде выросло, скорее, стратегии стали более отчетливо делиться на проходные и креативные, разработанные с явным желанием создать высококачественный документ. Среди стратегий второй группы последние составляют заметную часть.

Что касается главных целей стратегий, то в этой части существенных различий между стратегиями первой и второй групп не выявлено. Формулировки стратегических целей по-прежнему в большинстве своем касаются повышения качества жизни населения (реже – качества городской среды). Исключений только два: стратегии Архангельска (цель – «формирование научно-образовательного и транспортно-логистического центра мирового уровня и территории развития человеческого капитала Российской Арктики») и Железноводска (цель – «экологически чистый город парков “Зеленая планета” в созвездии Кавказских Минеральных Вод с развитой индустрией туризма и инфраструктурой развлечений»).

3. Параметры планов мероприятий по реализации муниципальной стратегии социально-экономического развития

3.1. Продолжительность периода между утверждением муниципальной стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии

Для анализа организационных аспектов муниципального стратегического планирования немаловажное значение имеет показатель продолжительности периода, проходящего между датами утверждения стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии (или первого из планов мероприятий, если они разрабатываются отдельно на каждый этап реализации стратегии).

⁹ Стратегическое планирование в России: 25 лет пути назад (итоги экспертного опроса) // Ресурсный центр по стратегическому планированию. URL: https://stratplan.ru/UserFiles/Files/Наблюдения_25_лет_СП.pdf (дата обращения: 16.08.2024).

В отношении этого аспекта анализ показал противоречивую на первый взгляд, но в целом объяснимую тенденцию (таблица 2).

Таблица 2. Период между утверждением муниципальной стратегии и плана мероприятий в рассмотренных городских округах

Стратегии первой группы		Стратегии второй группы	
Городской округ	Период, месяцев	Городской округ	Период, месяцев
Качканар	17	Челябинск	9
Красноярск	12	Курган	7
Саров	12	Нарьян-Мар	4,5
Уфа	12	Ставрополь	4,5
Когалым	7	Орск	4
Йошкар-Ола	5	Рязань	4
Райчихинск	4	Ярославль	4
Чита	4	Смоленск	3,5
Нефтекумск	2,5	Иваново	3
Пенза	2,5	Псков	3
Сосновый Бор	2	Отрадный	2
Благовещенск	2	Верещагино	2
Железноводск	2	—	—
Курск	1	—	—
Невинномысск	1	—	—
Великий Новгород	0,4	—	—
Воронеж	0,3	—	—

С одной стороны, если рассматривать средние значения, можно отметить тенденцию к некоторому увеличению этого периода. В стратегиях первой группы он чаще всего составлял один-два месяца, иногда меньше. В стратегиях же второй группы двухмесячный период отмечен только у стратегий двух муниципальных образований, что характерно – небольших (Отрадный и Верещагино), у большинства же период составляет три-четыре месяца. С другой стороны, и экстремально длительные разрывы между утверждением стратегии и плана мероприятий (от пяти месяцев до одного года), встречавшиеся у некоторых городов первой группы (Йошкар-Ола, Саров, Уфа), среди городов второй группы уже не зафиксированы.

В данном случае, как представляется, изменения связаны не с кризисными и посткризисными условиями последних лет, а с общим долговременным трендом на постепенную оптимизацию процесса стратегического планирования, выработку своего рода стандартов в этой сфере (в том числе и в организационных аспектах). В самом деле, как слишком короткие, так и слишком долгие разрывы между утверждением муниципальной стратегии и плана мероприятий свидетельствуют об огрехах в системе планирования. В первом случае с высокой вероятностью план не был достаточно проработан. Во втором случае между стратегией и планом возникает рассинхронизация: первые полгода, а то и год номинального срока действия стратегии оказываются неподкрепленными среднесрочным планированием. Срок в три-четыре месяца, к которому в итоге пришли муниципальные образования, можно признать близким к оптимальному.

3.2. Срок действия плана мероприятий

Федеральный закон № 172-ФЗ не устанавливает требований к сроку, на который должен приниматься план мероприятий по реализации муниципальной стратегии, разрабатываемый на уровне муниципальных образований. Однако для планов мероприятий реализации стратегий субъектов Российской Федерации указано, что они разрабатываются «на период реализации стратегии» (статья 36 Федерального закона № 172-ФЗ). Большинство муниципалитетов, руководствуясь принципом аналогии нормы, также принимают план мероприятий на период, аналогичный периоду действия муниципальной стратегии, но некоторые принимают их на среднесрочные периоды, соответствующие этапам реализации стратегии.

Как показал анализ, при общем преобладании в выборке планов мероприятий, принимаемых на весь период реализации муниципальной стратегии, во второй группе по сравнению с первой группой возросла доля планов мероприятий, принимаемых на отдельные этапы реализации стратегии. В первой группе две стратегии из 17 рассмотренных имели такие поэтапные планы мероприятий (12 %), во второй группе – пять из 12 (42 %), то есть можно говорить о наличии явной тенденции к привязке планов мероприятий к среднесрочным этапам.

Эту тенденцию можно объяснить двояко. С одной стороны, сокращение сроков действия планов мероприятий можно интерпретировать аналогично отмеченному выше сокращению сроков действия самих муниципальных стратегий как косвенное следствие кризиса: возросшая «турбулентность» не способствует долгосрочному планированию. С другой же стороны, это можно отнести и на счет общего роста профессионализма разработчиков планов мероприятий. Дело в том, что принятие плана мероприятий на весь срок действия стратегии – неоптимальное решение с управленческой точки зрения¹⁰. Оно фактически обрекает план мероприятий на постоянные корректировки вне зависимости от изменений внешней конъюнктуры – просто в силу того, что необходимая для этого документа степень конкретизации управленческих действий (до уровня точечных мероприятий с установленными сроками, исполнителями и финансированием) труднопрогнозируема на долгосрочном горизонте планирования.

3.3. Мероприятия в составе плана мероприятий

В отношении общего числа мероприятий, включенных в планы мероприятий реализации муниципальных стратегий, наблюдаются те же тенденции, что и описанные выше в отношении показателей реализации стратегий (таблица 3).

В планах мероприятий второй группы среднее число мероприятий несколько выросло по сравнению с первой группой (со 122 до 165), но вариативность их числа по группе снизилась. Если в планах мероприятий первой группы число мероприятий варьирует от полутора-двух десятков до трех-четыре сотен (коэффициент вариации 1,05), то среди городов второй группы этот диапазон составляет 85–250 мероприятий (коэффициент вариации 0,38).

Степень конкретизации мероприятий также варьирует в обеих группах, но среди планов мероприятий первой группы большее распространение имеет укрупненный подход к их формулированию. Среди планов мероприятий второй группы такой подход представлен реже, например, в плане мероприятий городского округа Верещагино – наименьшего по численности населения среди муниципальных образований этой группы.

При укрупненном подходе мероприятия представляют собой фактически комплексы мероприятий, сопоставимые по охвату с классическими стратегическими задачами. В некоторых планах мероприятий они и формулируются соответствующим образом, например, «реализация мероприятий Программы комплексного развития транспортной

¹⁰ В связи с этим, на наш взгляд, нормативное закрепление соответствия этих сроков для субъектов Российской Федерации является ошибочным.

Таблица 3. Число мероприятий в рассмотренных планах мероприятий муниципальных стратегий

Стратегии первой группы		Стратегии второй группы	
Городской округ	Число мероприятий в плане, ед.	Городской округ	Число мероприятий в плане, ед.
Уфа	463	Смоленск	240
Курск	331	Нарьян-Мар	236
Красноярск	243	Курган	234
Чита	152	Орск	228
Воронеж	181	Челябинск	226
Великий Новгород	144	Псков	160
Благовещенск	128	Ярославль	127
Райчихинск	108	Отрадный	125
Йошкар-Ола	62	Рязань	123
Пенза	51	Иваново	109
Саров	47	Ставрополь	87
Когалым	44	Верещагино	88
Сосновый Бор	31	–	–
Качканар	27	–	–
Нефтекумск	23	–	–
Железноводск	17	–	–
Невинномысск	15	–	–
Среднее число мероприятий	121,6	–	165,3
Коэффициент вариации	1,05	–	0,38

инфраструктуры округа» (Сосновый Бор) или «реализация мероприятий в рамках регионального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи (Самарская область)» региональной составляющей НП «Здравоохранение»» (Отрадный). Наконец, в планах мероприятий ряда небольших городских округов (Качканар, Когалым, Саров) структурные единицы именовываются не мероприятиями, а программами и/или проектами.

В среднем около 60 % мероприятий планов обеих групп ориентированы на текущую деятельность органов местного самоуправления. В этом отношении существенных различий между группами нет.

3.4. Показатели реализации и ресурсного обеспечения плана мероприятий

В отношении показателей реализации мероприятий наиболее отчетливые различия между планами мероприятий первой и второй групп наблюдаются по критерию привязки показателей к мероприятиям. В подавляющем большинстве планов мероприятий первой группы каждое мероприятие снабжено одним или несколькими показателями их реализации, только в четырех планах мероприятий такой привязки нет. Напротив, для планов мероприятий второй группы привязка показателей к мероприятиям является исключением – она имеется только в трех планах мероприятий. В основном для кризисных и посткризисных планов мероприятий характерно изложение перечня показателей решения задач (достижения целей) стратегии отдельно от перечня мероприятий и без указания

связи между этими элементами. В планах мероприятий Ярославля и Нарьян-Мара (оба относятся ко второй группе) мероприятиям поставлены в соответствие «ожидаемые результаты», а не показатели реализации. При этом большинство ожидаемых результатов формулируются описательно и не имеют количественного выражения.

Таким образом, отмеченное повышение конкретизации формулировок мероприятий в планах второй группы сопровождается снижением качества в последующем мониторинге их реализации (ведь мониторинг ведется именно на основе показателей реализации мероприятий). Можно, конечно, предположить, что адекватные показатели реализации мероприятий содержатся в соответствующих муниципальных программах, но остается непонятным, что мешает включить их вместе с мероприятиями также и в план мероприятий, как это делалось в стратегиях докризисного периода.

В свою очередь планы мероприятий, в которых отсутствует привязка мероприятий к муниципальным программам или иным документам кратко- и среднесрочного планирования, сравнительно редки в обеих группах: в первой группе выявлено три таких плана, во второй группе – два плана. Вместе с тем особенностью планов мероприятий второй группы является более широкое распространение в них указания на привязку мероприятий к региональным проектам (а через них – к федеральным и национальным проектам). Это логично вытекает из взятого государством в последние годы курса на интенсификацию вовлечения муниципальных образований в реализацию национальных проектов.

В целом, как показал проведенный анализ, существенной проблемой планов мероприятий реализации муниципальных стратегий остается увязка предусмотренных стратегией показателей ее реализации, привязанных к стратегическим целям и задачам, с показателями реализации мероприятий в плане мероприятий. Если привязка самих мероприятий к элементам системы целеполагания стратегии в основном худо-бедно выдерживается (отсутствие такой привязки отмечено только в трех планах мероприятий первой группы и в одном плане мероприятий второй группы), то показатели стратегии в большинстве случаев вообще не включаются в план ее реализации или включаются выборочно, а если включаются полностью, то часто отдельным списком и без указания соотношения с показателями реализации мероприятий.

Объем финансирования хотя бы некоторых мероприятий, входящих в план мероприятий реализации муниципальной стратегии, приведен только в двух планах мероприятий из числа рассмотренных, и оба они представляют первую группу (Благовещенск и Красноярск). В остальных планах в лучшем случае приводится только информация об источниках финансирования реализации мероприятий (местный, федеральный, региональный бюджет или внебюджетные источники).

Представляется, что отсутствие оценок финансовых затрат, необходимых для реализации мероприятий плана, является существенным минусом таких планов. Скорее всего, это означает минимальную проработку возможности реализации таких мероприятий.

Заключение

Как показал проведенный анализ, между муниципальными стратегиями и планами мероприятий по их реализации, утвержденными до середины 2020 года, с одной стороны, и муниципальными стратегиями и планами мероприятий, утвержденными позже этого времени, с другой стороны, отмечаются различия в ряде организационных и методологических аспектов.

Некоторые из этих различий логичнее связать в первую очередь с общим ростом профессионализма разработчиков документов стратегического планирования и накоплением определенного опыта в этой сфере. В частности, более грамотно и адекватно стали формулироваться миссии муниципальных образований, более сбалансированным стал подход к определению системы необходимых мероприятий в планах мероприятий,

повысилось качество увязки показателей реализации стратегии с системой целеполагания. Прогресс отмечается и в организации процесса муниципального стратегического планирования: так, срок между утверждением стратегии и плана мероприятий, который раньше существенно варьировал, в поздних практиках стремится к оптимуму (два-три месяца).

Вместе с тем в некоторых отношениях скорее произошел качественный регресс: например, в среднем менее креативным и более шаблонным стал подход к разработке системы сценариев социально-экономического развития муниципальных образований. В данном случае этот откат на фоне общего прогресса также можно связать с фактором кризиса, в условиях которого долгосрочное прогнозирование и сценарное моделирование в представлении разработчиков стратегий во многом утрачивают актуальность. Очевидно, воздействием кризиса вызвана и явственная тенденция сокращения сроков, на которые принимаются муниципальные стратегии.

Также можно отметить, что менее ответственным стал подход к выбору показателей реализации мероприятий, содержащихся в планах мероприятий муниципальных стратегий: в более поздних планах конкретным мероприятиям всё реже ставятся в соответствие конкретные показатели их реализации, что также может отражать экспертную «растерянность» в условиях кризиса.

Что касается собственно содержания муниципальных документов стратегического планирования, то в этой сфере значимых изменений не зафиксировано, в том числе изменений, которые могли бы быть вызваны изменившимися внешними условиями. Вместе с тем логично предположить, что некоторые зафиксированные изменения методического характера не могли не отразиться на содержании документов стратегического планирования муниципальных образований. В частности, усиление формализации и выхолащивание содержательной основы сценарного этапа стратегического планирования неизбежно приводит к обеднению содержания муниципальных стратегий в части постановки задач и предлагаемого набора мероприятий и проектов.

Таким образом, если в явном виде коронакризис слабо отразился на содержании муниципальных стратегий (во всяком случае, по состоянию на вторую половину 2023 года), то косвенно его воздействие на практику стратегического планирования на местном уровне довольно ощутимо.

Приложение 1

Срок действия и дата утверждения стратегий социально-экономического развития муниципальных образований

Первая группа:
муниципальные стратегии, утвержденные в период
с 1 июля 2017 года по 30 июня 2020 года

№	Наименование стратегии	Срок действия	Дата утверждения
1.	Стратегия социально-экономического развития города Пензы до 2030 года	2018–2030	29.09.2017
2.	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области до 2030 года	2018–2030	25.10.2017
3.	Стратегия социально-экономического развития Великого Новгорода на период до 2030 года	2018–2030	27.10.2017
4.	Стратегия социально-экономического развития городского округа «Город Йошкар-Ола» до 2030 года	2018–2030	28.02.2018

Окончание таблицы

№	Наименование стратегии	Срок действия	Дата утверждения
5.	Стратегия социально-экономического развития городского округа «Город Чита» до 2030 года	2019–2030	22.11.2018
6.	Стратегия социально-экономического развития Качканарского городского округа	2019–2035	12.12.2018
7.	Стратегия социально-экономического развития города Когалыма до 2030 года	2019–2030	12.12.2018
8.	Стратегия социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 года	2019–2030	19.12.2018
9.	Стратегия социально-экономического развития городского округа город Воронеж на период до 2035 года	2019–2035	19.12.2018
10.	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования города Благоевченска на период до 2025 года	2019–2025	20.12.2018
11.	Стратегия социально-экономического развития городского округа города Райчихинск на 2019–2025 годы	2019–2025	25.12.2018
12.	Стратегия социально-экономического развития города Сарова Нижегородской области до 2035 года	2019–2035	27.12.2018
13.	Стратегия социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года	2020–2030	18.06.2019
14.	Стратегия социально-экономического развития города Курска на 2019–2030 годы	2020–2030	19.11.2019
15.	Стратегия социально-экономического развития Нефтекумского городского округа Ставропольского края на период до 2035 года	2020–2035	12.12.2019
16.	Стратегия социально-экономического развития города Невинномысска до 2035 года	2020–2035	19.12.2019
17.	Стратегия социально-экономического развития города-курорта Железноводска Ставропольского края на период до 2035 года	2020–2035	28.12.2019

Вторая группа:
муниципальные стратегии, утвержденные в период после 30 июня 2020 года

№	Наименование стратегии	Срок действия	Дата утверждения
1.	Стратегия социально-экономического развития города Ярославля на период 2021–2030 годов	2021–2030	16.09.2020
2.	Стратегия социально-экономического развития городского округа Отрадный Самарской области на период до 2030 года	2021–2030	22.12.2020
3.	Стратегия развития города Пскова до 2030 года	2021–2030	25.12.2020
4.	Стратегия социально-экономического развития города Ставрополя до 2035 года	2021–2035	26.03.2021
5.	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования города Кургана до 2035 года	2021–2035	31.03.2021

Окончание таблицы

№	Наименование стратегии	Срок действия	Дата утверждения
6.	Стратегия социально-экономического развития города Рязани до 2030 года	2021–2030	21.06.2021
7.	Стратегия социально-экономического развития города Челябинска на период до 2035 года	2021–2035	29.06.2021
8.	Стратегия социально-экономического развития городского округа Иваново до 2030 года	2022–2030	22.12.2021
9.	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Городской округ «Город Нарьян-Мар»» до 2030 года	2022–2030	23.12.2021
10.	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Верещагинский городской округ Пермского края до 2036 года	2022–2036	23.12.2021
11.	Стратегия социально-экономического развития города Смоленска на период до 2030 года	2022–2030	28.02.2022
12.	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Орск» Оренбургской области на период до 2030 года	2022–2030	24.03.2022
13.	Стратегия социально-экономического развития городского округа «Город Архангельск» на период до 2035 года	2023–2035	30.11.2022
14.	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования город-курорт Геленджик до 2030 года	2023–2030	26.12.2022
15.	Стратегия социально-экономического развития городского округа Шуя до 2030 года	2023–2030	09.01.2023

Срок действия и дата утверждения планов мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципальных образований

Первая группа:

планы мероприятий по реализации муниципальных стратегий, утвержденных в период с 1 июля 2017 года по 30 июня 2020 года

№	Наименование плана мероприятий	Срок действия	Дата утверждения
1.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Пензы до 2030 года	2018–2030	15.12.2017
2.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области на 2018–2030 годы	2018–2030	20.12.2017
3.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Великого Новгорода до 2030 года	2018–2030	08.11.2017
4.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа «Город Йошкар-Ола» до 2030 года	2018–2030	25.07.2018
5.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа «Город Чита» на период до 2030 года	2019–2030	30.11.2018

Окончание таблицы

№	Наименование плана мероприятий	Срок действия	Дата утверждения
6.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Качканарского городского округа	2020–2035	28.05.2020
7.	План мероприятий («дорожная карта») по реализации Стратегии социально-экономического развития города Когалыма до 2030 года	2019–2030	02.07.2019
8.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 года	2020–2030	18.12.2019
9.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа город Воронеж на период до 2035 года	2019–2035	28.12.2018
10.	План мероприятий администрации города Благовещенска по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования города Благовещенска на период до 2025 года	2019–2025	19.02.2019
11.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа города Райчихинск на период 2019–2025 годы	2019–2025	24.04.2019
12.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Сарова Нижегородской области до 2035 года	2020–2035	04.12.2019
13.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года	2020–2030	30.06.2020
14.	<i>План мероприятий на 2019–2024 годы по реализации стратегии социально-экономического развития города Курска на 2019–2030 годы (I этап реализации стратегии)¹¹</i>	2020–2024	27.12.2019
15.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Нефтекумского городского округа Ставропольского края на период до 2035 года	2019–2035	26.02.2020
16.	<i>План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Невинномысска до 2035 года, утвержденной решением Думы города Невинномысска от 19 декабря 2019 г. № 482-56, на 1 этап ее реализации</i>	2020–2021	23.01.2020
17.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города-курорта Железноводска Ставропольского края до 2035 года, утвержденной решением Думы города-курорта Железноводска Ставропольского края от 28 декабря 2019 г. № 337-V, до 2035 года	2020–2035	28.02.2020

¹¹ Здесь и далее курсивом выделены планы мероприятий, принимаемые не на весь период реализации стратегии, а на отдельные его этапы.

Вторая группа:
планы мероприятий по реализации муниципальных стратегий,
утвержденных в период после 30 июня 2020 года

№	Наименование плана мероприятий	Срок действия	Дата утверждения
1.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Ярославля на период 2021–2030 годов	2021–2030	25.01.2021
2.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа Отрадный Самарской области на период до 2030 года	2021–2030	01.02.2021
3.	План мероприятий по реализации Стратегии развития города Пскова до 2030 года	2021–2030	01.03.2021
4.	<i>План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Ставрополя до 2035 года на 1 этап</i>	2021–2024	12.08.2021
5.	<i>План мероприятий на 2022–2024 годы по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования города Кургана до 2035 года</i>	2022–2024	01.10.2021
6.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Рязани до 2030 года	2022–2030	01.11.2021
7.	<i>План мероприятий 1 этапа (2021–2025 годы) Стратегии социально-экономического развития города Челябинска на период до 2035 года</i>	2022–2025	11.04.2022
8.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа Иваново до 2030 года	2022–2030	04.03.2022
9.	<i>План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Городской округ «Город Нарьян-Мар»» до 2030 года на 2022–2024 гг. (I этап реализации Стратегии)</i>	2022–2024	12.05.2022
10.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования Вережагинский городской округ Пермского края до 2036 года на период 2022–2025 годов	2022–2025	28.02.2022
11.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Смоленска на период до 2030 года	2022–2030	10.06.2022
12.	План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Орск» Оренбургской области на период до 2030 года	2022–2030	27.07.2022

Р. А. Попов,
заместитель директора Направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города»,
кандидат географических наук

ИНДЕКСЫ ГОРОДОВ КАК ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ¹

В статье представлены результаты исследования, посвященного международной и российской практике разработки индексов городов за последние 25 лет. Рассмотрены основные типы индексов, отмечены основные проблемы и актуальные тенденции в этой сфере деятельности, сформулированы возможные направления использования индексов городов в управлении городским развитием. Полный отчет по результатам исследования опубликован на сайте Института экономики города: URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/indeksy_gorodov_2024.pdf (дата обращения 16.09.2024).

Введение

Для современной эпохи характерна растущая конкуренция территорий (и в первую очередь урбанизированных территорий) за ресурсы разного рода: кадровые, инвестиционные и пр. Это обусловило рост интереса к инструментам, позволяющим оценить конкурентную привлекательность городов, позиционировать их друг относительно друга по критериям этой привлекательности. Обобщенно назовем эти инструменты **индексами городов**. При этом под «городами» позволим себе понимать любые урбанизированные территории – не только собственно города, но и городские агломерации.

Оценка конкурентной привлекательности территорий зародилась исторически позже аналогичной оценки компаний, широкую популярность эта практика получила лишь в XXI веке. В этот период в мире, а затем и в России появились многочисленные индексы стран, регионов и городов, разработанные как коммерческими компаниями (в том числе ведущими рейтинговыми агентствами), так и научными организациями, государственными институтами. Некоторые из таких индексов просуществовали в режиме периодического обновления недолго или изначально задумывались как разовые проекты, не рассчитанные на обновление, но многие сохраняют актуальность и высокий авторитет до сих пор.

Индексы городов (как частый случай индексов территорий) по своей сути – комплексные показатели, синтезирующие по определенной методике совокупность частных показателей, каждый из которых отражает какое-либо свойство города, в то время как индекс в целом отражает его общее состояние как результирующую этих свойств. На основе значений индексов формируются рейтинги как продукты ранжирования городов по увеличению или снижению значения индекса, позволяющие сравнивать города между собой (некоторые индексы позиционируются в первую очередь как рейтинги)².

Частные показатели, формирующие индекс, делятся на объективные и субъективные. Объективные показатели – это показатели, отражающие объективную реальность,

¹ Статья подготовлена при участии А. А. Яновского.

² В некоторых случаях на выходе формируется совокупность чисел (субиндексов), отражающих разные аспекты состояния города. Подобные примеры мы также относим к индексам городов, хотя формально они не сводятся к одной величине и не могут служить базой для составления рейтингов.

не искаженную чьей-либо интерпретацией. Наиболее распространенный их вид – статистические показатели, которые могут быть получены из открытых баз данных либо выявлены в ходе специального мониторинга. Также к объективным показателям относятся результаты анализа геоинформационных систем и иных носителей легко считываемой информации. К субъективным показателям относятся показатели, формируемые на базе данных социологических обследований и экспертных опросов и представляющие собой, таким образом, отражение общественного или экспертного мнения. Наряду с объективными и субъективными частными показателями индексы могут включать в себя другие индексы, обычно имеющие более простую структуру и отражающие более частные аспекты городской жизни.

По своему содержанию индексы городов были и остаются весьма разнообразными, ведь понятие конкурентной привлекательности городов довольно широкое, и в его рамках объектом оценки могут являться разные аспекты: привлекательность города для жизни, удобство ведения в городе бизнеса, качество городской среды, уровень развития отдельных сервисов и пр. В связи с этим можно говорить о различных *типах* индексов городов в зависимости от предмета оценки. При этом за время существования индексов в их содержании, методах расчета, формах позиционирования и иных аспектах не могли не происходить изменения, отражающие как совершенствование методов оценки, так и воздействие внешних факторов.

Важно иметь в виду, что индексы и формируемые на их основе рейтинги городов представляют собой информационный ресурс, влияющий на принятие решений. Потребителями этого ресурса выступают, с одной стороны, инвесторы, туристы и потенциальные мигранты, рассматривающие города в качестве мест капиталовложения, посещения, работы или проживания. Высокий рейтинг города в их глазах может выступать одним из аргументов для принятия решения в пользу этого города. С другой стороны, этот ресурс представляет интерес для органов публичной власти, для которых отставание города в рейтинге является стимулом к принятию управленческих решений, нацеленных на преодоление этого отставания, и, наоборот, высокие позиции – поводом для маркетингового продвижения города. Поэтому индексы городов вполне можно рассматривать как *инструмент управления развитием городов*. В современном информационном обществе роль этого инструмента возрастает, поэтому задача исследования таких индексов весьма актуальна.

В настоящей статье представлены результаты исследования индексов городов за последние 25 лет. Для исследования были отобраны 48 индексов, относящиеся к выделенным в ходе анализа семи типам³. Из них 34 индекса разработаны за рубежом (в том числе международными организациями), 14 индексов – в России.

Все отобранные для анализа индексы можно назвать комплексными, так как они соотносятся с городом в целом, пусть и рассмотренным под определенным углом зрения исходя из целеполагания. В выборку не были включены частные (отраслевые) индексы, относимые к какой-либо одной сфере жизнедеятельности города (например, индекс устойчивого городского транспорта).

Большинство отобранных индексов актуальны, то есть их последние расчеты опубликованы не ранее 2022 года. В то же время ряд отобранных индексов в настоящее время не рассчитывается (у некоторых срок жизни составил и вовсе один год), и их включение в выборку обусловлено тем, что они представляются важными вехами в истории расчета индексов городов того или иного типа.

³ Данная типология во многом условна из-за большого числа пересечений между типами: некоторые типы по своей сути носят пограничный характер, но сверх того нередко разработчики индексов умышленно комбинируют различные типы (например, индекс «самых умных глобальных городов»). В подобных спорных случаях решение об отнесении индекса к тому или иному типу принималось экспертно, на основе сравнительной оценки роли различных компонентов в структуре индекса.

1. Типы индексов городов

1.1. Индексы качества жизни

Понятие «качество жизни» (англ. *quality of life*) вошло в обиход в 1960-х годах и с тех пор активно используется в социальных науках, экономике и урбанистике. При этом единой общепринятой трактовки этого понятия до сих пор нет, в том числе и в отношении того, является ли оно в большей мере объективным или субъективным. Более других известно определение ВОЗ, согласно которому качество жизни – это «восприятие человеком своей жизненной позиции в контексте культуры и системы ценностей, в которой он живет, и в связи с его целями, ожиданиями, стандартами и заботами»⁴.

В зависимости от трактовки качество жизни может включать в себя множество аспектов: качество здравоохранения и состояние здоровья, уровень образования, уровень доходов, занятость, экологическую ситуацию, уровень безопасности, возможность самореализации и пр. – перечень почти безграничен. Эти аспекты могут оцениваться с помощью как объективных, так и субъективных показателей, в том числе социологических.

Среди международных индексов качества жизни в городах наиболее «старыми» и авторитетными являются ежегодный **Рейтинг городов по качеству жизни (Quality of Living City Ranking)**⁵, рассчитываемый с 2005 года консалтинговой компанией Mercer, и индекс, формируемый в результате **Исследования качества жизни (Quality of Life Survey)**⁶, которое также ежегодно проводится с 2006 года и публикуется в форме рейтинга журналом Monocle.

Индекс Mercer рассчитывается для более чем 200 городов мира (241 в 2023 году) и базируется на оценке городов по 10 направлениям (социально-политическая среда, экономическая среда, социокультурная среда, медицина и здравоохранение, образование, природная среда, общественные услуги и транспорт, рекреация, потребительские товары, жилье), объединяющим 39 критериев (факторов) качества жизни, взвешенных в зависимости от их относительной важности. Оценка по этим критериям проводится путем экспертного опроса, но ни личности экспертов, ни конкретные показатели, которые таким образом оцениваются, не раскрываются.

Журнал Monocle оценивает следующие 11 критериев качества жизни в городе: уровень безопасности, возможность международных связей, климатические условия, качество архитектуры, общественный транспорт, толерантность, деятельность по охране окружающей среды и доступ к природе, характер городского дизайна, условия для ведения бизнеса, качество городского управления и медицинское обслуживание. Методика оценки и конкретные показатели закрыты; указывается только, что наряду со статистическими показателями во внимание принимаются экспертные мнения. В значительной степени закрыты и результаты расчета индекса: в базу данных Monocle входят несколько сотен городов, но публикуются данные только о первых 20 городах с максимальными рейтингами.

С 2012 года в рамках базы данных Numbeo рассчитывается **Индекс качества жизни по городам (Quality of Life Index by City)**⁷; сегодня он составляет серьезную конкуренцию вышеупомянутым индексам. База индекса достаточно велика – 242 города на 2024 год.

⁴ WHOQOL: Measuring Quality of Life. World Health Organization. 2024 // The World Health Organization. URL: <https://www.who.int/tools/whoqol#:~:text=WHO%20defines%20Quality%20of%20Life,%2C%20expectations%2C%20standards%20and%20concerns> (дата обращения: 21.06.2024).

⁵ Quality of Living City Ranking 2023 // Mercer. URL: <https://www.mercer.com/insights/total-rewards/talent-mobility-insights/quality-of-living-city-ranking/> (дата обращения: 21.06.2024).

⁶ Monocle's annual Quality of Life Survey. Issue 165, July/August 2023 // Monocle. URL: <https://monocle.com/magazine/issues/165/> (дата обращения: 21.06.2024).

⁷ Quality of Life Index by City 2024 Mid-Year // Numbeo. URL: <https://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings.jsp> (дата обращения: 21.06.2024).

Он опирается на восемь субиндексов, характеризующих основные критерии качества жизни с точки зрения разработчиков: богатство, безопасность, качество здравоохранения, стоимость жизни, доступность жилья, время в пути, загрязнение, климат. Главная особенность индекса от Numbeo – интерактивная технология его формирования, принципиально иная по сравнению с традиционными индексами. Значительная часть показателей, формирующих субиндексы, определяется на основе информации, предоставляемой в онлайн-режиме пользователями базы данных (по принципу Википедии). Впрочем, объективные показатели (данные статистики, операторов фискальных данных и пр.) также используются, причем их вес выше. В отличие от индексов Mercer и Monocle, индекс Numbeo – максимально прозрачный некоммерческий продукт. Открыты и используемые частные показатели, и методика их нормирования и агрегирования, а на сайте проекта можно как ознакомиться с общим рейтингом городов, так и получить подробный профиль любого города и сравнить его с любым другим городом из базы данных в разрезе субиндексов и формирующих субиндексы показателей.

С некоторой долей условности к данному типу можно отнести рассчитываемый ОЭСР с 2014 года **Индекс благополучия регионов (OECD Regional Well-Being)**⁸. Условности – и потому, что понятие «благополучие» (англ. *well-being*) не является прямым аналогом понятия «качество жизни» (хотя и очень близко ему), и потому, что формально этот индекс оценивает благополучие не городов, а регионов. Тем не менее по факту в число оцениваемых «регионов» входят и крупные городские агломерации. Индекс включает в себя 11 блоков (образование, работа, доход, безопасность, окружающая среда, здоровье, доступность услуг, вовлеченность гражданского общества, жилье, социум, удовлетворенность жизнью), каждому из которых соответствует один, реже два показателя. Большинство показателей – статистические (собираются Евростатом), но используются и социологические.

Также мы позволили себе отнести к рассматриваемому типу **Индекс безопасных городов (Safe Cities Index)**⁹, имея в виду, что безопасность в логике данного индекса понимается довольно широко – как ключевой компонент качества жизни. Этот индекс рассчитывается с 2015 года журналом The Economist, точнее – консалтинговым подразделением Economist Group Economist Intelligence Unit (EIU). Используются преимущественно статистические (в меньшей степени – экспертно-оценочные) показатели.

В России на сегодня наиболее известным городским индексом качества жизни является разработанный ВЭБ.РФ в 2022 году **Индекс качества жизни в городах России (ИКЖ)**. По состоянию на 2024 год он рассчитывается для 218 городов России, отобранных по сложной многоступенчатой методике¹⁰, но заведомо включающей все административные центры субъектов Российской Федерации, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга.

У ИКЖ специфический статус среди российских индексов: он позиционируется не как инструмент рейтингования городов, а как информационно-аналитическая система, включающая в себя методику расчета индекса и результаты этого расчета, представленные в виде интерактивной базы данных на специально созданном сайте¹¹. Как и в базе Numbeo, пользователи имеют возможность составить профиль города и сравнить его с другими городами, в том числе по частным показателям.

ИКЖ – самый сложносоставной из российских индексов городов. Его значения рассчитываются методом нормирования на базе 300 частных показателей, получаемых из разнообразных источников и объединенных в 11 групп (направлений). В зависимости

⁸ Oslo and Viken // OECD Regional Well-Being. URL: <https://www.oecdregionalwellbeing.org/NO08.html> (дата обращения: 21.06.2024).

⁹ Safe Cities Index 2021 // The Economist Intelligence Unit. URL: <https://safecities.economist.com/> (дата обращения: 21.06.2024).

¹⁰ Методология // Индекс качества жизни в городах России. URL: <https://citylifeindex.ru/methodology> (дата обращения: 21.06.2024).

¹¹ База данных // Индекс качества жизни в городах России. URL: <https://citylifeindex.ru/database> (дата обращения: 21.06.2024).

от значения каждого частного показателя каждый город получает определенное количество баллов от 0 до 100. Затем эти баллы усредняются внутри каждого направления, в результате чего формируются 11 субиндексов. Именно эта совокупность субиндексов и составляет в конечном счете индекс качества жизни каждого города, который формирует его профиль, представленный в базе данных ИКЖ. В силу отмеченных особенностей позиционирования ИКЖ городу не присваивается одно значение, характеризующее индекс в целом, хотя технически его рассчитать легко (например, как среднее арифметическое всех субиндексов).

С 2017 года **Индекс качества жизни**¹² для городов России рассчитывает также Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. Методика расчета почти полностью закрыта, указывается только, что индекс рассчитывается «по результатам социологического мониторинга, а также на основании открытой статистики по городам России. В рамках социологического мониторинга оценки состояния городского хозяйства делаются на основании доли жителей, имеющих повод и основание для жалоб на различные стороны городской жизни, а также согласных или несогласных с тем, что те или иные позитивные и негативные явления распространены в их городе»¹³. В рейтинг по результатам расчета индекса за 2023 год вошли 75 городов.

В качестве разового эксперимента в 2019 году проектно-консалтинговая компания ООО «Новая земля» представила результаты расчета **Индекса человеческого развития городов России**¹⁴. Этот индекс, по сути, также является индексом качества жизни и представляет собой адаптацию к российским условиям методики оценки индекса человеческого развития ООН¹⁵ (последний рассчитывается для стран, а не для городов, и поэтому в настоящей статье не рассматривается). Он включил в себя пять показателей и был рассчитан для 61 российского города.

1.2. Индексы качества городской среды и удобства городов для жизни

Если качество жизни может быть оценено для любых населенных территорий, то для городов (и шире – урбанизированных территорий) специфичным является понятие «качество городской среды». Оно отражает способность именно города как особого пространственного, экономического и социального объекта удовлетворять потребности пользователя предоставляемых городом благ.

Однако трактовки понятия «городская среда» не менее разнообразны, чем трактовки понятия «качество жизни», что обуславливает аналогичное разнообразие методик оценки качества городской среды и соответствующих индексов. Так, в отечественной традиции существуют разные «уровни» понимания городской среды. Самая узкая трактовка включает только материальные характеристики среды, то есть то, с чем человек соприкасается физически: здания, дороги, объекты инфраструктуры и т. п. Но часто, особенно в последнее время, в концепт городской среды включают также нематериальные факторы, формирующие среду как пространство социального взаимодействия: состав и характеристики населения, качество оказываемых услуг, возможности для самореализации, уровень безопасности и пр. В наиболее широкой трактовке понятие качества городской среды практически приравнивается к понятию качества жизни, и поэтому граница между методиками оценки качества жизни в городах и качества городской среды (и, следовательно, между соответствующими индексами) оказывается размыта.

¹² Итоги 2023 года: города с самым высоким качеством жизни // Портал Финансового университета. URL: <http://www.fa.ru/News/2023-11-20-topcities23.aspx> (дата обращения: 01.08.2024).

¹³ Там же.

¹⁴ Индекс человеческого развития // Новая земля. URL: <https://www.nzemlya.com/ihd?ysclid=lur88z0ipf882804999> (дата обращения: 21.06.2024).

¹⁵ Human Development Index (HDI) // United Nations Development Programme. URL: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI> (дата обращения: 21.06.2024).

В англоязычной литературе относительными эквивалентами русского понятия «городская среда» выступают понятия *urban environment* и *built environment*¹⁶, но объектом оценки посредством индексов они становятся редко. Чаще города оцениваются на предмет их *liveability*: это широко используемое с конца XX века понятие можно перевести на русский язык как «удобство для жизни». Хотя смысловое наполнение «удобства для жизни» различается от методики к методике, в целом можно заключить, что оно до известной степени синтезирует понятия качества городской среды и качества жизни.

Из международных индексов, регулярно оценивающих города по их удобству для жизни, наибольшим авторитетом пользуется **Глобальный индекс удобства для жизни (The Global Liveability Index)**, с 2004 года ежегодно публикуемый в виде рейтинга журналом The Economist¹⁷. По данным на 2023 год индекс рассчитывается для 173 городов в более чем 100 странах. Глобальный индекс удобства для жизни опирается на 30 частных индикаторов, объединенных в пять групп, так называемых факторов качества жизни: стабильность, здравоохранение, культура и окружающая среда, образование, инфраструктура. Большинство индикаторов отражают качество тех или иных благ (услуг) и их доступность для жителей и представляют собой объективные статистические показатели, но для аспектов, количественный расчет которых невозможен или затруднен (комфортность климата, уровень коррупции и пр.), привлекаются данные социологических обследований.

Из «разовых» оценок удобства городов для жизни можно отметить рейтинг журнала Forbes, который в рамках своей довольно обширной линейки региональных и городских рейтингов в 2010 году представил результаты расчета индекса **Самые удобные для жизни города Америки (America's Most Livable Cities)**¹⁸. Этот минималистичный индекс включал в себя всего пять показателей, которые были сочтены наиболее репрезентативными для оценки удобства для жизни: рост доходов за пять лет, уровень безработицы, стоимость жизни, уровень преступности, уровень развития искусства и культуры.

В России первая попытка комплексно оценить качество городской среды была принята в рамках построения **Генерального рейтинга привлекательности городской среды проживания**¹⁹. Соответствующий индекс был разработан в 2012 году Российским союзом инженеров совместно с компанией Blackwood. Его цель декларировалась как проведение объективной комплексной оценки городов Российской Федерации по критериям, определяющим уровень развития всех сфер жизнедеятельности населения, городского хозяйства и городской среды обитания. Рейтинг охватывал 165 городов с населением свыше 100 тыс. человек. В его основе лежал 71 статистический показатель, которые были сгруппированы в 13 индексов: динамики численности населения, медико-демографических характеристик, социальных характеристик, благосостояния граждан, социальной инфраструктуры и др. Однако просуществовал этот индекс недолго – до 2014 года.

Сегодня основным отечественным индексом данного типа является **Индекс качества городской среды (ИКГС)**, который ежегодно рассчитывается Минстроем России. Высокий авторитет этого индекса обусловлен как уже довольно долгой историей его расчета (с 2018 года), так и беспрецедентным охватом: это единственный из рассчитываемых в России индексов, который охватывает все без исключения города страны.

¹⁶ Эти понятия не вполне синонимичны, и оба несколько уже понятия «городская среда». *Urban environment* имеет экологические коннотации и относится скорее к природной среде в пределах урбанизированных территорий, а *built environment*, напротив, относится только к тем элементам среды, которые созданы человеком.

¹⁷ The Global Liveability Index 2023 // The Economist Intelligence Unit. URL: <https://www.eiu.com/n/campaigns/global-liveability-index-2023/> (дата обращения: 21.06.2024). Как и Индекс безопасных городов, данный индекс рассчитывается консалтинговым подразделением Economist Group.

¹⁸ America's Most Livable Cities // Forbes. URL: https://www.forbes.com/2010/04/29/cities-livable-pittsburgh-lifestyle-real-estate-top-ten-jobs-crime-income_slide.html?sh=19c215fb56e0 (дата обращения: 21.06.2024).

¹⁹ В России составлен рейтинг привлекательности городской среды проживания // РБК – Городская недвижимость. URL: <https://realty.rbc.ru/news/577d25fb9a7947a78ce9235c> (дата обращения: 21.06.2024).

От предыдущих отечественных опытов разработки подобных индексов ИКГС отличается опорой на новые источники первичных данных, отвечающие современным потребностям в информации. Традиционные показатели Росстата в его составе представлены незначительно, зато активно используются базы ведомственной статистики, а также данные ГИС и спутниковых снимков, результаты мониторинга публикаций в социальных сетях и другие «нестандартные» источники²⁰.

Разработка ИКГС имела важное значение в контексте мониторинга достижения национальных целей Российской Федерации. На этот индекс опирались некоторые индикаторы, характеризующие степень достижения национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» в рамках Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, а также федерального проекта «Формирование комфортной городской среды». Однако корректировка системы национальных целей, осуществленная Указом Президента Российской Федерации от 07 мая 2024 года № 309, и, в частности, установление целевого показателя «Улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах на 30 процентов к 2030 году и на 60 процентов к 2036 году» потребовали введения новых инструментов оценки применительно к среде опорных населенных пунктов (которые необязательно являются городскими). В связи с этим в настоящее время ведется работа по разработке индекса оценки качества среды опорных населенных пунктов, дополняющего ИКГС (под условным названием «Улучшение качества среды для жизни»).

1.3. Индексы удобства ведения бизнеса

Индексы этого типа оценивают города на предмет благоприятности ведения на их территории экономической деятельности. Исторически оценки такого рода появились несколько раньше оценок качества жизни и качества городской среды. Это было связано с интересом бизнеса, рассматривающим город как территорию потенциального инвестирования, а также заинтересованностью органов власти разных уровней в оценке эффективности проводимой ими политики поддержки предпринимательства и привлечения инвестиций.

Используемые в рамках этого подхода параметры характеризуют в первую очередь экономическую и финансовую ситуацию в городе, а также институциональную среду для ведения бизнеса: характер регулирования предпринимательской деятельности, наличие барьеров и пр. Важной составляющей таких индексов являются также индикаторы качества трудовых ресурсов: их состав, квалификация, уровень образования, мобильность и пр. Часто субъектами оценки выступают международные рейтинговые агентства и аудиторские компании, у которых это направление – одно из многих направлений их оценочной деятельности.

Из индексов удобства ведения бизнеса в городах, имеющих форму регулярного рейтинга, можно выделить два индекса, рассчитываемых консалтинговыми компаниями: **Индекс глобальных финансовых центров (The Global Financial Centres Index)**²¹, рассчитываемый с 2007 по 2023 годы компанией Z/Yen (Великобритания), и **Мониторинг инвестирования в глобальных городах (Global Cities Investment Monitor)**²², рассчитываемый с 2008 по 2021 годы компанией KPMG (Нидерланды). Индекс от Z/Yen делает упор на институциональных условиях ведения бизнеса, его формируют 20 социологических и статических показателей, объединенных в пять блоков: среда для бизнеса, человеческий капитал,

²⁰ Подробнее об индексе качества городской среды Минстроя России см. в статье «Динамика значений индекса качества городской среды российских городов в 2018–2023 годах» в настоящем номере «Городского альманаха».

²¹ The Global Financial Centres Index // Z/Yen Group. URL: <https://www.longfinance.net/programmes/financial-centre-futures/global-financial-centres-index/> (дата обращения: 21.06.2024).

²² Global Cities Investment Monitor 2019 // Paris Ile-De-France Capitale Économique. URL: <https://gp-investment-agency.com/wp-content/uploads/2019/06/GlobalCitiesInvestmentMonitor2019web-compressed.pdf> (дата обращения: 21.06.2024).

инфраструктура, развитие финансового сектора, репутация. KPMG рассматривает условия для инвестирования в более широком контексте, города (но только признаваемые «глобальными») оцениваются по 11 разнообразным критериям от политической стабильности до качества образования, но соответствующие этим критериям частные показатели не раскрываются.

В 2013 году журнал Site Selection совместно с IBM опубликовал рейтинг **Самые конкурентоспособные города мира (The World's Most Competitive Cities)**²³. Индекс, на основе которого был составлен рейтинг, оценивал потенциал городов мира для привлечения компаний четырех типов: международные штаб-квартиры; шеринговые сервисы; разработка программного обеспечения; финансовые услуги; НИОКР и производство. При этом учитывались более 30 факторов привлекательности, объединенные в семь категорий: бизнес-климат, правовое регулирование, рынок, трудовые ресурсы, специализация, инфраструктура и городская среда. Потенциал по этим факторам оценивался экспертно, методика оценки не раскрывалась. Всего рейтинг включил в себя 100 городов, из них Москва занимала 55-е место, Санкт-Петербург – 79-е.

Также высоким авторитетом благодаря своему бренду пользуется ежегодный рейтинг Forbes **Лучшие места для бизнеса и карьеры (Best Places For Business And Careers)**. Это один из старейших городских индексов (рассчитывается с 1999 года), но актуальным его назвать нельзя: последний рейтинг в соответствии с этим индексом был опубликован в 2019 году²⁴. Кроме того, он оценивает исключительно города США.

У рейтинга Forbes есть условный российский аналог, который называется **Рейтинг лучших городов России для бизнеса по версии Forbes**²⁵. Первый такой рейтинг был опубликован в 2008 году, в 2013 году (после публикации пятого рейтинга) его расчет был прекращен, но в 2023 году – возобновлен с существенными изменениями расчетной методики. Российские города сравниваются по 16 показателям, объединенным в шесть групп: кадры, инвестиции и инфраструктура, малый и средний бизнес, демография и жилье, доходы, качество жизни. У групп разные веса (от 8 до 50 %), максимальный – у группы «Малый и средний бизнес». Набор источников первичной информации для расчета значений параметров довольно разнообразен: социологические исследования бизнес-климата, портал HeadHunter, Росстат, ДОМ.РФ, операторы фискальных данных. Параметры группы «Качество жизни» целиком базируются на данных ИКГС. Но, как и у американского аналога, кухня расчета индекса не раскрывается.

На сегодня это единственный российский индекс удобства ведения бизнеса в городах. В 2007–2009 годах агентством РБК.Рейтинг рассчитывался также **Рейтинг инвестиционной привлекательности российских городов**²⁶. Он базировался исключительно на статистических данных и отдельно рассчитывал параметры инвестиционного потенциала и инвестиционных рисков городов, что подразумевало в числе прочего учет многих неэкономических характеристик: политической стабильности, социального климата и др.

1.4. Индексы глобальности городов

Особый тип составляют индексы глобальности городов, фокусом оценки которых является роль города в мировой экономике, его влияние на международные рынки, в том числе финансовые. В число показателей в составе таких индексов входят, как правило, локализация на территории города штаб-квартир или филиалов крупных транснациональных корпораций или международных экономических и финансовых организаций.

²³ The World's Most Competitive Cities // Site Selection online. URL: <https://siterelection.com/pdf/WMCCRReportF.pdf> (дата обращения: 21.06.2024).

²⁴ The Best Places For Business And Careers // Forbes. URL: <https://www.forbes.com/best-places-for-business/list/> (дата обращения: 21.06.2024).

²⁵ Рейтинг лучших городов для бизнеса // Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/ratings/best-cities> (дата обращения: 21.06.2024).

²⁶ Самые привлекательные для бизнеса города России // РБК.Рейтинг. URL: <https://web.archive.org/web/20141203102810/http://rating.rbc.ru/article.shtml?2009/10/27/32600137> (дата обращения: 21.06.2024).

Некоторые индексы глобальности не замыкаются на экономике и оценивают роль городов также в международной политике и/или мировой культуре²⁷.

Наиболее «старым» (рассчитывается с 1998 года) и авторитетным международным индексом глобальности городов можно признать рейтинг **Мир согласно GaWC (The World According to GaWC)**²⁸, формируемый группой GaWC (Globalization and World Cities, «Глобализация и мировые города»). Рейтинг GaWC обновляется один раз в два года. Он трактует глобальность города наиболее узко и консервативно: единственным критерием ранжирования является представленность на территории города офисов транснациональных компаний, действующих в таких сферах, как финансы, бухгалтерский учет, реклама, юриспруденция, страхование и управленческий консалтинг. Компании отбираются из перечня 175 ведущих глобальных сервисных компаний по принципу наличия 15 и более иностранных офисов. В зависимости от места в рейтинге города делятся на три уровня: альфа, бета и гамма, внутри каждого из которых есть подуровни, маркированные знаком плюса (плюсов) или минуса (альфа++, альфа+, альфа- и пр.).

Шире трактует глобальность **Индекс глобальных городов (Global Cities Index)**²⁹, рассчитываемый с 2008 года консалтинговой компанией Kearney (США). Он включает сравнительно небольшой набор из 29 индикаторов (исключительно статистических), отражающих вовлеченность города в международные связи разного рода – не только экономические, но и транспортные, образовательные, информационные, культурные, политические. Соответственно, используются такие, например, индикаторы, как численность иностранных студентов в вузах, присутствие офисов новостных агентств, число городов-побратимов. Этот индекс обладает довольно широкой базой – 156 городов, но методика его расчета непрозрачна, за исключением общего методического подхода.

Еще более широкий подход к интерпретации глобальности исповедуют разработчики **Индекса городов глобального влияния (Global Power City Index)**³⁰ – исследовательская организация MORI Memorial Foundation (Япония). Как и Индекс глобальных городов, данный индекс рассчитывается с 2008 года по настоящее время, но наряду с индикаторами вовлеченности города в международные связи содержит значительный блок индикаторов качества городской среды (экологическая ситуация, уровень преступности, качество работы городского транспорта и т. п.), сближаясь тем самым с соответствующими средовыми индексами вроде The Global Liveability Index от EIU.

С 2015 года компания fDi Intelligence (консалтинговое подразделение Financial Times) разрабатывает индекс **Глобальные города будущего (Global Cities of the Future)**³¹. Он еще более сложностативен и эклектичен. Индекс базируется на 84 показателях, в том числе социально-экономических и средовых, объединенных в шесть групп (экономический потенциал, человеческий капитал и образ жизни, эффективность расходов, связь и логистика, бизнес-среда, стратегия привлечения иностранных инвестиций). Используются показатели всех видов, в том числе статистические, социологические, экспертные, а также многочисленные специализированные индексы (Logistics Performance Index, Networked Readiness Index, Environmental Performance Index, Economic Freedom Index, Corruption Perceptions Index³² и пр.). Результаты расчета индекса в виде рейтинга глобальных городов

²⁷ В этой связи некоторые исследователи различают понятия «глобальный город» (англ. *global city*) и «мировой город» (англ. *world city*), относя первое понятие к городам, доминирующим в мировой (глобальной) экономике, а второе – к влиятельным на мировой арене городам в более широком контексте. Впрочем, чаще эти понятия всё же трактуются как синонимы.

²⁸ The World According to GaWC // Globalization and World Cities Research Network. URL: <https://www.lboro.ac.uk/microsites/geography/gawc/gawcworlds.html> (дата обращения: 21.06.2024).

²⁹ 2023 Global Cities Report // Kearney. URL: <https://www.kearney.com/service/global-business-policy-council/gcr> (дата обращения: 21.06.2024).

³⁰ Global Power City Index 2023 // The Mori Memorial Foundation. URL: <https://mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/> (дата обращения: 21.06.2024).

³¹ fDi's Global Cities of the Future 2021/22 // fDi Intelligence. URL: <https://www.fdiintelligence.com/content/rankings-and-awards/fdis-global-cities-of-the-future-202122-overall-winners-79334> (дата обращения: 21.06.2024).

³² Индексы эффективности логистики, сетевой готовности, экологической эффективности, экономической свободы, восприятия коррупции.

будущего публикуются, как и у GaWC, один раз в два года. Исходные данные и методика интеграции индикаторов в сводный индекс не раскрываются.

Специфическое направление в рамках данного типа индексов представляет **Индекс 150 глобальных городов (Global 150 Cities Index)**³³, рассчитываемый с 2017 года компанией AIRINC (США). Целевой аудиторией индекса являются крупные компании и транснациональные корпорации: города оцениваются на предмет их привлекательности для релокации экспатов с точки зрения финансовых выгод и преимуществ проживания. Методика в целом закрыта, но указывается, что используются объективные показатели, характеризующие уровень заработной платы, налоговые ставки, стоимость и безопасность жизни в городах.

Наиболее оригинальным методологически (и в данном типе, и во всей выборке) следует признать индекс **500 лучших глобальных городов (Global Top 500 Cities)**³⁴, рассчитывавшийся в 2019–2021 годах консалтинговой компанией Global City Lab (США). Глобальное влияние города в логике данного индекса оценивалось через капитализацию бренда города в различных сферах (экономика, культура, управление, окружающая среда, таланты, репутация). Соответственно, это единственный из рассматриваемых индексов, оцениваемый не в условных баллах, а в миллиардах долларов США. К сожалению, методика расчета индекса и, в частности, оценки городского бренда также не раскрывалась.

В конце 2010-х годов формированием индекса глобальности озаботилась ООН. В результате в 2017 году был обнародован первый из ежегодных **Отчетов глобальной конкурентоспособности городов (Global Urban Competitiveness Report)**, разработанный ООН-Хабитат (последний на сегодня отчет вышел в 2021 году³⁵). Отчет содержит рейтинг городов по индексу глобальной конкурентоспособности. База ООН обеспечила этому индексу наиболее широкий охват среди подобных – более 1000 городов (в том числе 33 российских³⁶). Индекс глобальной конкурентоспособности в значительной степени вбирает в себя специализированные индексы, ранее разработанные ООН.

В России индексом глобальности является **Индекс инновационной привлекательности мировых городов (Global Cities Innovation Index)**³⁷, разработанный в 2022 году Высшей школой экономики. В отличие от большинства отечественных индексов, этот индекс оценивает не только российские города, и в рейтинг, сформированный по результатам его расчета в 2023 году, вошли 200 городов (точнее, городских агломераций) из 53 стран, концентрирующих «наибольшее число лидеров хайтека и креативных индустрий»³⁸. По сути, этот индекс занимает пограничное положение между индексами глобальности и индексами инновационности, однако больший упор всё же делает на оценку значимости городов в мировом масштабе в различных сферах. Он базируется на 74 индикаторах, объединенных в три группы: технологическое развитие, креативные индустрии и городская среда. Официальная статистика в качестве источника первичных данных не используется, основные источники – общедоступные нестатистические базы данных и онлайн-агрегаторы³⁹, а также другие индексы более частного характера. Методика в высокой степени открыта, для каждого города доступен индивидуальный профиль.

³³ 2023 Global 150 Cities Index // AIRINC. URL: <https://www.air-inc.com/global-150> (дата обращения: 01.08.2024).

³⁴ 2021 Global Top 500 Cities // Global City Lab. URL: <http://globalcitylab.com/city500brand/2021/news/us-news.html> (дата обращения: 01.08.2024).

³⁵ Global Urban Competitiveness Report (2020–2021) // United Nations Human Settlements Programme. URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/11/1_report_on_competitiveness_of_cities_worldwide2020-2021.pdf (дата обращения: 21.06.2024).

³⁶ По данным за 2021 год Москва занимала 70-е место, остальные российские города – места ниже 220-го.

³⁷ Рейтинг инновационной привлекательности мировых городов – 2023 // НИУ ВШЭ. URL: <https://gcii.hse.ru/> (дата обращения: 21.06.2024).

³⁸ Там же.

³⁹ Например, для оценки технологического развития используются такие базы данных, как R&D Scoreboard, Crunchbase, StartupBlink, Scopus, сайты важнейших университетов и премий в сфере науки, для оценки креативных индустрий – IMDb, Billboard, сайты влиятельных международных премий и фестивалей, для оценки городской среды – Tripadvisor, PwC, Numbeo и др.

1.5. Индексы «умности» / инновационности

Индексы данного типа опираются на концепцию умного города (англ. *smart city*) и оценивают города на предмет соответствия этой концепции. Термин «умный город» начал употребляться в 2000-е годы, а широкое распространение в научных публикациях получил с середины 2010-х годов⁴⁰. В научном сообществе нет консенсуса по вопросу точного определения данного понятия, тем не менее его весьма многочисленные трактовки чаще пересекаются и дополняют друг друга, нежели противоречат друг другу.

В обобщенном виде умный город можно определить как город, активно использующий информационные и коммуникационные технологии для формирования конкурентных преимуществ по отношению к другим городам и вместе с тем обладающий высоким уровнем развития человеческого и социального капитала и высоким качеством управления. То есть предполагается, что для полноценного умного города одного развития технологий недостаточно, обязательными компонентами являются также комфортные условия для самореализации жителей и эффективное управление. Соответственно, индексы «умности» городов также, как правило, стремятся в той или иной пропорции учесть параметры, характеризующие как технологическую, так и социально-управленческую составляющие. Существуют тем не менее и индексы, концентрирующиеся исключительно на технологических аспектах «умности», то есть исходящие из узкой трактовки этого понятия.

Распространены также разнообразные индексы инновационности городов, оценивающие города в части внедрения инноваций в разных сферах – от технологической до управленческой. В трактовке таких индексов инновационность имеет много точек пересечения с «умностью», поэтому их целесообразно объединить в один тип с индексами «умности».

Старейшим международным индексом данного типа является **Индекс инновационных городов (Innovation Cities Index)**⁴¹, ежегодно рассчитываемый с 2007 года консалтинговым агентством 2thinknow (Австралия). Индекс охватывает 500 городов разных стран, включая Россию, и отличается сложной расчетной методикой. Инновационность оценивается по 162 показателям, отнесенным к 31 сегменту – от искусства и моды до политики и религии. Для оценки используются все виды показателей, как статистические, так и социологические, экспертные.

Из индексов, позиционируемых именно как индексы «умности» городов, следует выделить индекс **Глобальные умные города (Global Smart Cities)**⁴², рассчитываемый с 2010 года группой китайских исследовательских центров при поддержке Сети государственного управления ООН (UNPAN). Этот индекс оценивает «умность» только избранных глобальных городов (общим числом 20) по шести группам показателей.

В последние годы популярность набрал **Индекс умного города (Smart City Index)**⁴³, ежегодно рассчитываемый с 2019 года IMD Smart City Observatory (Сингапур). На 2023 год он охватывал 118 городов мира. Расчет Индекса умного города целиком проводится на основании социологического опроса жителей оцениваемых городов (выборка, впрочем, крайне невелика: опрашивается по 120 жителей в каждом городе), что является относительной редкостью для международных индексов.

Специфическим фокусом отличается **Рейтинг умных городов среди европейских городов среднего размера (Smart Cities Ranking of European medium-sized cities)**⁴⁴. Индекс, лежащий в основе этого рейтинга, был разработан однократно (в 2017 году) совместно

⁴⁰ Sustainable – Smart – Resilient – Low Carbon – Eco – Knowledge Cities // Journal of Cleaner Production. URL: https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/0232ae9b055027345af419aeb0142b260f101a173278b12aaf8496a9b4a44068/3324849/Joss_etal_JCleanerProd_2015_AAM.pdf (дата обращения: 21.06.2024).

⁴¹ Innovation Cities™ Index // 2thinknow. URL: <https://innovation-cities.com/> (дата обращения: 21.06.2024).

⁴² Global Smart Cities 2022 – Digital Rights & Inclusion // United Nations Public Administration Network. URL: <https://unpan.un.org/resources/global-smart-cities-2022-digital-rights-inclusion> (дата обращения: 21.06.2024).

⁴³ Smart City Observatory // IMD – International Institute for Management Development. URL: <https://www.imd.org/smart-city-observatory> (дата обращения: 21.06.2024).

⁴⁴ Smart cities – Ranking of European medium-sized cities // European Smart City. URL: https://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf (дата обращения: 01.08.2024).

Венским технологическим университетом (Австрия), Делфтским технологическим университетом (Нидерланды) и Люблянским университетом (Словения). Он включил в себя 33 показателя, объединенные в шесть категорий: «умная экономика», «умные люди», «умное управление», «умная мобильность», «умная окружающая среда» и «умная жизнь». Показатели преимущественно базируются на статистических данных Евростата. База индекса – 70 городов Евросоюза с численностью населения от 100 до 500 тысяч человек.

К типу индексов «умности» / инновационности городов можно отнести также разрабатываемый Европейской комиссией с 2017 года индекс **Мониторинг культурных и креативных городов (Cultural and Creative Cities Monitor)**⁴⁵. Объектом оценки данного индекса является культурный и творческий (креативный) потенциал городов, то есть, по сути, инновационный потенциал в творческой сфере. Индекс включает в себя 24 показателя, объединенные в три категории: культурное разнообразие, креативная экономика и благоприятная (подразумевается: для творчества) среда. Большинство показателей – статистические (средства размещения туристов, посещаемость музеев и кинотеатров, занятость в креативных секторах и др.), но используются и социологические (толерантность к иностранцам, взаимное доверие, качество управления и др.).

В России в роли основного индекса «умности» городов выступает **Индекс IQ городов**⁴⁶, разработанный Минстроем России совместно с МГУ им. М. В. Ломоносова. Он рассчитывается с 2018 года, последний рейтинг на его основе был опубликован в 2021 году⁴⁷. Этот индекс был разработан как инструмент мониторинга реализации ведомственного проекта Минстроя России «Умный город». Показатели, формирующие индекс, одновременно являются показателями цифровизации городского хозяйства и оценки хода эффективности цифровой трансформации городского хозяйства в Российской Федерации. Это пример узкого, инструментального понимания «умности» как меры цифровизации и технологизации управления городом, причем преимущественно в сфере городского хозяйства.

В 2020 году был обнародован **Индекс городской и инновационной среды (Urban & Innovation Environment Index)**⁴⁸, разработанный совместно исследовательскими институтами Китая (Академия социальных наук Гуанчжоу, Южно-Китайский университет технологий и др.) и России (Высшая школа экономики). Этот индекс рассчитан в первую очередь на оценку городов стран БРИКС, но включает и ряд городов, точнее агломераций, других стран. Все-го индекс охватывает 30 городов (агломераций). Индекс базируется на 12 индикаторах, объединенных в пять групп, которые, в свою очередь, делятся на два блока: «Доступность услуг и инновационность» и «Физическая доступность и разнообразие городской среды». Первичная информация для расчета индикаторов берется из общедоступных (как правило, нестатистических) баз данных, также привлекаются данные других индексов. Методика открыта и во многом напоминает методику расчета Индекса инновационной привлекательности мировых городов, также разработанного ВШЭ.

1.6. Индексы устойчивого развития

Многочисленные концепции оценки городов базируются на идеологии устойчивости (англ. *sustainability*) или устойчивого развития (англ. *sustainable development*). Согласно этой парадигме, развитие является устойчивым, если оно «удовлетворяет потребности настоящего времени, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности»⁴⁹.

⁴⁵ Cultural and Creative Cities Monitor // European Commission. URL: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/explorer/explorer/indices/c3m/cultural-and-creative-cities-monitor> (дата обращения: 01.08.2024).

⁴⁶ IQ городов // Проект «Умный город». URL: <https://russiasmartcity.ru/iq> (дата обращения: 21.06.2024).

⁴⁷ Результаты расчета Индекса IQ городов за 2022 год // Минстрой России. URL: https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/318563/?sphrase_id=2109665 (дата обращения: 21.06.2024).

⁴⁸ Urban & Innovation Environment Index. URL: <https://www.uiei.org/> (дата обращения: 21.06.2024).

⁴⁹ См., например: Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future // UN Documents. URL: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (дата обращения: 21.06.2024).

Идеология устойчивого развития восходит к плану мероприятий ООН *Agenda 21*, разработанному по итогам Конференции ООН по вопросам окружающей среды и развития (Рио-де-Жанейро, 1992). В 2015 году Генеральная ассамблея ООН приняла систему 17 целей устойчивого развития⁵⁰, которым соответствуют задачи и количественные показатели (всего 231). Соответственно, индексы устойчивого развития городов, как правило, в той или иной степени опираются на эти показатели.

В качестве разновидности устойчивости в широком смысле (как термин «sustainability») можно рассматривать устойчивость к внешним воздействиям (как термин «resilience»). Внимание к этому аспекту в мире и в России существенно возросло после пандемии коронавирусной инфекции в 2020–2021 годах. Буквальный перевод термина *resilience* – эластичность; в контексте развития территорий он обычно также переводится как «устойчивость», но в последнее время в русскоязычной научной литературе для обозначения этого вида устойчивости всё чаще используется термин «резилентность» или «резильентность». Индексы, оценивающие резилентность городов, также можно отнести к типу индексов устойчивого развития.

Наконец, к концепциям устойчивости / резилентности довольно близка концепция ESG, предполагающая развитие на основе ответственного отношения к окружающей среде, социальной ответственности и высокого качества управления⁵¹. Изначально эта концепция применялась к деятельности коммерческих компаний, но впоследствии распространилась и на оценки территорий, в том числе урбанизированных. Индексы, акцентирующие именно эти составляющие городского развития, также представляется оправданным отнести к данному типу.

Одним из первых международных индексов устойчивого развития городов является **Индекс устойчивых городов Arcadis (*The Arcadis Sustainable Cities Index*)**⁵² от консалтинговой компании Arcadis (Нидерланды). Индекс разрабатывается с 2015 года, но публикуется нерегулярно, каждые два-три года (последнее издание – в 2024 году). Используются 58 показателей, отнесенных к трем категориям: люди, планета и выгода, характеризующим соответственно социальные, экологические и экономические аспекты устойчивого развития. Отдельно оценивается также прогресс, достигнутый городами по некоторым ключевым показателям. Показатели носят преимущественно объективный характер, источником первичных данных служат международные базы данных и частные индексы и рейтинги. База индекса – 100 глобальных городов мира.

Также можно выделить **Индекс резилентности городов (*City Resilience Index*)**⁵³, разрабатываемый с 2013 года проектной и консалтинговой компанией Arup (Великобритания). Этот индекс включает в себя 52 показателя, объединенных в четыре категории и имеющих, с точки зрения разработчиков индекса, ключевое значение для городской устойчивости (здоровье и благополучие, экономика и общество, инфраструктура и окружающая среда, лидерство и стратегия). Многие показатели оцениваются по балльной системе методом экспертного опроса.

Задачи индекса специфичны: он позиционируется не как инструмент рейтингования и даже не как аналитическая база данных, а как методическое руководство для субъектов публичной власти и организаций по оценке («самооценке») устойчивости городов. Поэтому расчетная методика полностью открыта, с ней в деталях можно ознакомиться в отчетах, опубликованных на сайте проекта. По этой же причине как такового сводного

⁵⁰ Цели в области устойчивого развития // Организация Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 21.06.2024).

⁵¹ Аббревиатура ESG составлена из первых букв соответствующих английских слов: *environment* (окружающая среда), *social* (социальный) и *governance* (управление).

⁵² The Arcadis Sustainable Cities Index 2024 // Arcadis. URL: <https://www.arcadis.com/en/knowledge-hub/perspectives/global/sustainable-cities-index-2024> (дата обращения: 01.08.2024).

⁵³ City Resilience Index // Arup. URL: <https://www.cityresilienceindex.org/> (дата обращения: 21.06.2024).

рейтинга городов с лучшими значениями индекса Agur не публикует, а публикуются только индексы выбранных 12 городов (необязательно лидеров) в качестве примера применения расчетной методики.

С некоторой долей условности к типу индексов устойчивого развития можно отнести также индекс **Города в движении (Cities in Motion Index)**⁵⁴, рассчитываемый с 2012 года бизнес-школой IESE (Барселона). Он включает в себя 114 показателей, сгруппированных по девяти направлениям: развитие человеческого капитала, социальная сплоченность, экономика, качество экономики, окружающая среда, мобильность, городское планирование, международное позиционирование и технологичность. Методика расчета индекса открыта.

В 2011–2016 годах компания Ericsson рассчитывала так называемый **Индекс сетевого сообщества (Network Society Index)**⁵⁵, который также можно отнести к типу индексов устойчивого развития. Показатели в рамках данного индекса были объединены в три группы: устойчивость, соучастие, мобильность. Отдельно оценивались показатели развитости информационной инфраструктуры и показатели, учитывающие изменчивость основных экономических, социальных и экологических параметров в городе. Использовались как статистические, так и экспертные показатели. Методика расчета индекса открыта, индекс охватывает 41 город (по состоянию на 2016 год).

В 2022 году был опубликован **Индекс устойчивых городов (Sustainable Cities Index)**⁵⁶ от исследовательской компании Corporate Knights (Канада), специализирующейся на проблемах устойчивого развития. Компания завоевала высокий авторитет публикацией рейтинга самых устойчивых корпораций мира и впоследствии обратилась к разработке рейтингов городов. Устойчивое развитие понимается компанией довольно узко, в разрезе прежде всего экологических аспектов. Индекс включает в себя 12 объективных показателей, характеризующих потребление питьевой воды, загрязнение воздуха, выбросы парниковых газов, образование твердых отходов, «автомобильную зависимость» и др. Важная особенность индекса – возможность представителей городов проверять публикуемые данные и самостоятельно их корректировать онлайн. В связи с этим Corporate Knights рекламирует индекс как «первый в мире интерактивный краудсорсинговый индекс устойчивости городов».

В России первым городским индексом, позиционируемым через концепцию устойчивого развития, стал **Индекс устойчивого развития городов России**, с 2012 года разрабатываемый агентством Эс-Джи-Эм (SGM). На основе результатов расчета индекса ежегодно формируется Рейтинг устойчивого развития городов России (проект позиционируется именно как рейтинг). База рейтинга – 186 городов России с населением свыше 100 тыс. человек. Все показатели, составляющие этот индекс, – объективные статистические; разработчики подчеркивают, что принципиально не используют социологические показатели, а экспертные оценки используют только для взвешивания частных индексов.

В 2022 году был опубликован **Индекс устойчивого развития и качества жизни городов**⁵⁷, разработанный компанией РУСАЛ. В 2023 году методика его расчета была откорректирована. Цели этого индекса заявлены как прикладные: помогать оценивать эффективность социальных и инфраструктурных проектов, которые группа РУСАЛ реализует в городах своей ответственности, определять приоритеты инвестирования, а также оценивать привлекательность городов для сегодняшних и будущих сотрудников. Этот индекс – пример

⁵⁴ Cities in Motion Index // Composite Indicators & Scoreboards Explorer. URL: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/explorer/explorer/indices/cimi/cities-in-motion-index> (дата обращения: 21.06.2024).

⁵⁵ Networked society index // Ericsson Group. URL: <https://www.ericsson.com/en/press-releases/2016/6/stockholmtops-ericsson-networked-society-city-index-2016> (дата обращения: 21.06.2024).

⁵⁶ 2023 Sustainable Cities Index // Corporate Knights. URL: <https://www.corporateknights.com/rankings/sustainable-cities-rankings/2023-sustainable-cities-index/> (дата обращения: 01.08.2024).

⁵⁷ Индекс качества жизни и устойчивого развития городов РУСАЛа // РУСАЛ. URL: <https://rusal.ru/sustainability/social-investment/index-gorodov/?ysclid=lu8jj8o9x8170463564> (дата обращения: 21.06.2024).

специализированного корпоративного индекса, имеющего тем не менее потенциал для более широкого применения.

В 2024 году ВЭБ.РФ совместно со Сбером разработал и представил **ESG-индекс городов и регионов России**⁵⁸. Это первый российский индекс, эксплицитно опирающийся на принципы ESG. Собственной базы данных этот индекс не имеет, и он полностью опирается на базу данных Индекса качества жизни (также разработанного ВЭБ.РФ), фактически являясь производным индексом по отношению к нему. Всего индекс включает в себя 68 частных показателей, отнесенных к 16 факторам, которые, в свою очередь, объединены в три группы, соответствующие компонентам ESG: окружающая среда, общество и управление.

1.7. Универсальные индексы

К отдельному типу стоит отнести индексы, претендующие на оценку города в целом, во всей совокупности его экономических, социальных, средовых и прочих характеристик. Подобный прицел, с одной стороны, позволяет учесть всё, что можно учесть, но, с другой, порождает риски формирования на выходе усредненно-неопределенной картины с размытой целевой аудиторией (ведь «лучший город для инвестирования» не обязательно является «лучшим городом для посещения» или «лучшим городом для жизни»).

В качестве примеров международных универсальных индексов городов можно привести индексы **«Города возможностей» (Cities of Opportunity)**⁵⁹ консалтинговой компании Pricewaterhouse Coopers, **«Лучшие города мира для жизни» (World's Best Cities to Live)**⁶⁰ журнала Global Finance и **«100 лучших городов мира» (The World's 100 Best Cities)**⁶¹ компании Resonance Co (Канада).

Индекс «Города возможностей» – старейший в этой группе (но уже не актуальный), он рассчитывался с 2007 по 2016 год. Индекс включал в себя 66 статистических показателей, сгруппированных в десять категорий: интеллектуальный капитал и инновации; здравоохранение, безопасность и защищенность; устойчивое развитие; затраты; демография и приспособленность к жизни; технологическая подготовленность; транспорт и инфраструктура; экономическое влияние; удобство ведения бизнеса; стиль жизни. Исходные данные для расчета индекса закрыты.

Индекс «Лучшие города мира для жизни» рассчитывался в 2020–2022 годах. Он учитывал восемь факторов: экономика, исследования и научные разработки, культурное взаимодействие, удобство для жизни (англ. *liveability*), среда, доступность, смертность от COVID-19 в стране, качество окружающей среды, темпы прироста населения. Частные показатели, отражающие эти факторы, не раскрываются, но отмечается, что в основном они носят объективный характер.

Индекс «100 лучших городов мира» – один из самых молодых не только среди индексов этого типа, но и во всей анализируемой выборке индексов городов, он был впервые опубликован в 2024 году. В его состав вошли 24 частных показателя, объединенные в три блока: удобство для жизни, привлекательность и процветание. Показатели, полный список которых закрыт, частично берутся из статистики, но в основном формируются на основе анализа ГИС и социальных сетей, в частности, учитываются поисковые запросы в Google, обзоры на Tripadvisor, хэштэги на фотографиях и видео в соцсетях и пр.

⁵⁸ ESG-индекс городов и регионов. URL: <https://устойчивые-территории.города.рф> (дата обращения: 21.06.2024).

⁵⁹ Cities of Opportunity // PwC. URL: <https://www.pwc.nl/nl/assets/documents/pwc-cities-of-opportunity-7.pdf> (дата обращения: 21.06.2024).

⁶⁰ World's Best Places To Live // Global Finance Magazine. URL: <https://gfmag.com/data/best-cities-to-live/> (дата обращения: 21.06.2024).

⁶¹ World's Best Cities // Resonance Co. URL: <https://www.worldsbestcities.com/> (дата обращения: 21.06.2024).

Также к типу универсальных индексов можно отнести опубликованный в 2024 году **Индекс глобальных городов Oxford Economics (Oxford Economics' Global Cities Index)**⁶² от консалтинговой компании Oxford Economics (Великобритания). Несмотря на слово «глобальный» в названии, объектом оценки данного индекса является не влияние городов в мире, а их привлекательность для жизни и бизнеса городов в самом широком понимании. Индекс включает в себя 27 объективных показателей, объединенных в пять категорий: экономика, человеческий капитал, качество жизни, окружающая среда и управление. Сильной стороной индекса выступает его охват: он рассчитан для 1000 крупнейших городов мира (в том числе для 34 российских).

Универсальный городской индекс однократно рассчитывала и ООН – это так называемый **Индекс процветания городов (City Prosperity Index)**⁶³. Этот индекс был опубликован в 2016 году, рейтинг городов на его основе включил в себя 539 городов (российские города туда не вошли). Это наиболее объективный из индексов данного типа: он включает 19 частных индикаторов, в основном представляющих собой классические статистические показатели (валовой городской продукт на душу населения, уровень безработицы, количество врачей на 1000 человек, доступ к интернету, смертность в ДТП, младенческая смертность, коэффициент Джини и пр.). Как это вообще характерно для индексов ООН, данный индекс преимущественно ориентирован на города развивающихся стран, о чем свидетельствует учет таких показателей, как доступ к качественной питьевой воде, уровень грамотности, доля населения, проживающего в трущобах.

Пример национального универсального индекса – индекс **Лучшие места для жизни (Best Places to Live)**⁶⁴, рассчитываемый с 2015 года журналом U.S. News & World Report только для городов США. Индекс включает в себя 15 статистических и социологических показателей: уровень преступности, качество образования, качество и доступность медицинского обслуживания, качество воздуха, доступность жилья, паритет цен, умеренность погоды, уровень безработицы и пр.

В России попытку формирования универсального интегрального индекса крупнейших городов предпринял в 2010 году Институт территориального планирования «Урбаника» (Санкт-Петербург) совместно с Союзом архитекторов России. Этот индекс под названием «Интегральный рейтинг ста крупнейших городов России»⁶⁵ просуществовал девять лет, до 2018 года. Как подчеркивали авторы рейтинга, в его основе лежала новая интегральная методика, основанная на объективной оценке стоимости и качества проживания в городе для самих горожан. Для каждого города рассчитывался интегральный индекс, представлявший собой отношение показателя качества городской среды к показателю стоимости жизни, т. е. город воспринимался как эквивалент товара или услуги, оцениваемых по соотношению качества и цены. Интегральные показатели качества среды и стоимости жизни рассчитывались как суммы частных показателей, оцениваемых по балльной шкале; сами же первичные показатели брались из баз данных Росстата.

⁶² Global Cities Index // Global Cities Index. URL: <https://www.oxfordeconomics.com/global-cities-index/> (дата обращения: 01.08.2024).

⁶³ City Prosperity Index (CPI) // United Nations Human Settlements Programme. URL: <https://data.unhabitat.org/pages/city-prosperity-index> (дата обращения: 21.06.2024).

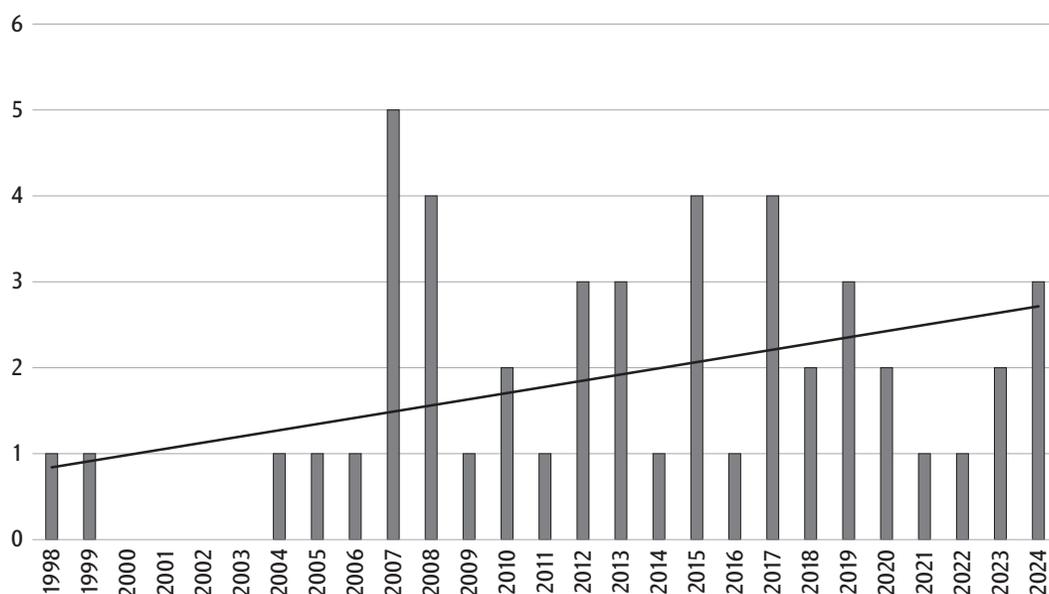
⁶⁴ Best Places to Live in the U.S. in 2024–2025 // U.S. News & World Report. URL: <https://realestate.usnews.com/places/rankings/best-places-to-live> (дата обращения: 21.06.2024).

⁶⁵ Интегральный рейтинг крупнейших городов России (ТОП-100) по данным 2018 года // Урбаника. URL: <http://urbanica.spb.ru/research/ratings/integralnyj-rejting-krupnejshih-gorodov-rossii-top-100-po-dannym-2018-goda/> (дата обращения: 21.06.2024).

2. Оценка динамики разработки и структуры индексов городов

На рисунке 1 приведена динамика количества рассмотренных индексов городов по годам (в привязке к году их первой публикации). Как видно, после публикации в конце 1990-х годов некоторых пионерных индексов в течение первой половины 2000-х годов в этой сфере деятельность фактически не велась, и лишь с 2004 года разработка городских индексов вошла в моду. С этого времени ежегодно появляется в среднем по два новых индекса, причем отмечаются пиковые годы (2007, 2008, 2015, 2017), в которые обнародовались по четыре-пять индексов. Несмотря на периоды относительного спада, в целом активность в сфере создания новых индексов городов сохраняется до сих пор.

Рисунок 1. Число впервые опубликованных индексов городов по годам



Источник: составлено автором

Важно также отметить довольно высокую «выживаемость» индексов. Как видно на рисунке 2, даже среди индексов, разработанных в первом десятилетии текущего века, большинство сохраняют актуальность по сей день, что как минимум свидетельствует об их долговременной востребованности. Доля же индексов-«эфемеров» на всем протяжении рассматриваемого периода была невелика (причем большинство из них уже изначально задумывались как разовые проекты, не рассчитанные на периодическое обновление).

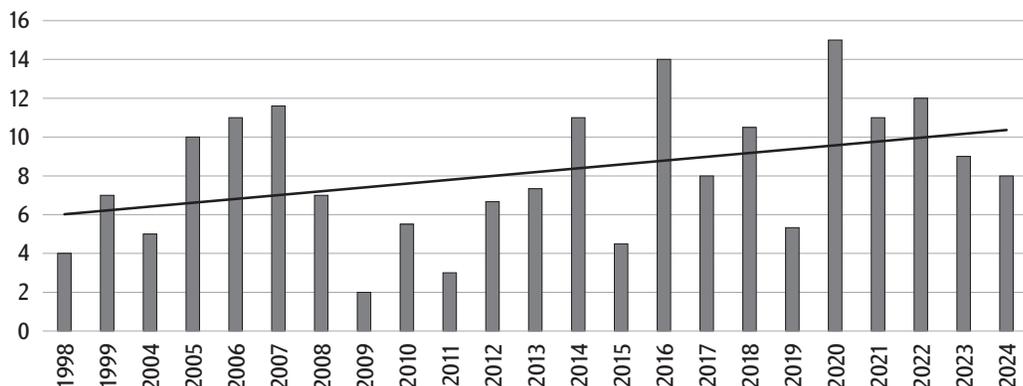
Рассмотрим теперь, как изменялась структура городских индексов. На рисунке 3 представлена динамика количества тематических категорий (групп, блоков, критериев и пр.), в которые в рамках индексов объединяются частные показатели, а на рисунке 4 – динамика количества самих частных показателей. На обоих рисунках каждый индекс привязан к первому году его публикации, однако показатели количества категорий и индикаторов приведены по состоянию на последний год публикации индекса. Если в конкретном году было впервые опубликовано несколько индексов, то данные по ним усреднены.

Рисунок 2. Период существования индексов городов



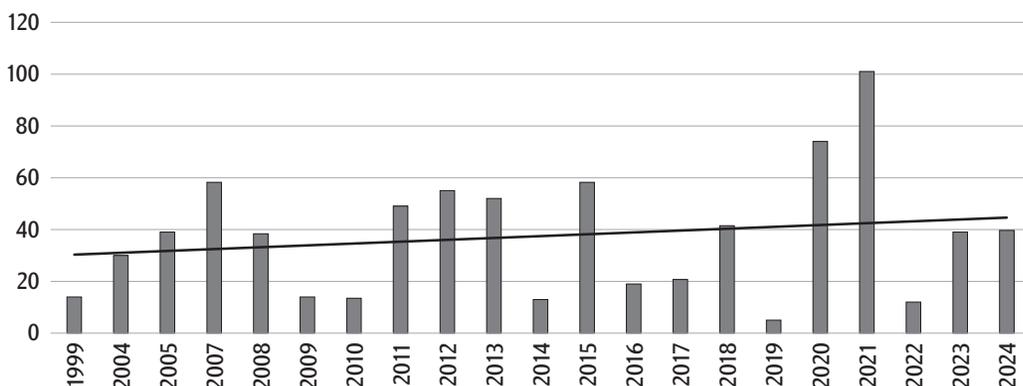
Источник: составлено автором

Рисунок 3. Среднее число категорий в рамках индексов городов



Источник: составлено автором

Рисунок 4. Среднее число частных показателей в рамках индексов городов



Источник: составлено автором

Из приведенных на рисунках 3 и 4 графиков видно, что за рассматриваемый период есть хотя и не вполне устойчивая, но заметная тенденция к росту количества как категорий в рамках индексов, так и составляющих их частных показателей. То есть можно сделать вывод, что динамика содержательного наполнения индексов имеет циклический характер при общем тренде к усложнению.

Далее рассмотрим представленность показателей (критериев) сходной направленности в структуре индексов, относящихся к разным типам. Всего можно выделить семь групп показателей, сформированных по принципу тематической близости, ряд из которых, в свою очередь, можно разделить на подгруппы – всего 22 подгруппы. В таблице 1 приведены результаты анализа представленности этих групп и подгрупп⁶⁶ в 48 отобранных для исследования индексах, относящихся к семи выделенным типам.

⁶⁶ Неравномерная степень открытости структуры индексов не позволяет, к сожалению, во всех случаях оценить число и долю показателей, относящихся к той или иной группе (подгруппе), в общем числе показателей индекса. Поэтому «представленность» в данном случае означает, что хотя бы один показатель, относящийся к данной группе (подгруппе), учтен в структуре индекса.

Таблица 1. Тематические группы и подгруппы показателей, представленных в структуре индексов городов

№	Группа показателей	Доля индексов, в которых представлены показатели группы, %	Подгруппы показателей	Доля индексов, в которых представлены показатели группы, %
1.	Экономическое развитие	98	1.1 Экономика	71
			1.2 Ведение бизнеса	46
			1.3 Туризм	21
			1.4 Доходы и занятость	71
			1.5 Наука и инновации	63
2.	Человеческий капитал	94	2.1 Здравоохранение	60
			2.2 Культура	58
			2.3 Демография	31
			2.4 Образование	71
			2.5 Досуг	38
			2.6 Удовлетворенность и счастье	15
			2.7 Социальные связи	25
3.	Городская среда	92	3.1 Благоустройство	27
			3.2 Транспорт и мобильность	71
			3.3 Безопасность	65
			3.4 Коммунальная инфраструктура	46
			3.5 Жилье	67
4.	Окружающая среда и климат	67	4.1 Экологическая ситуация	65
			4.2 Природные условия и климат	27
5.	Гражданское общество и политика	54	—	—
6.	Международные связи	25	—	—
7.	Государственное управление	44	—	—

Источник: составлено автором

Как видно из таблицы 1, группы показателей, характеризующие экономическое развитие, человеческий капитал и городскую среду, присутствуют в подавляющем большинстве (более 90 %) рассмотренных индексов. Показатели, относящиеся к 11 подгруппам из 22 (то есть половина), представлены более чем в 50 % индексов (в том числе показатели четырех подгрупп – экономика, доходы и занятость, образование, транспорт и мобильность – более чем в 70 %). Лишь пять подгрупп представлены менее чем в трети индексов. Таким образом, между индексами наблюдается весьма высокая степень содержательного пересечения.

Можно предположить, что высокие значения представленности показателей главным образом обеспечиваются индексами, относящимися к одному типу (очевидно, что у них степень содержательной близости максимальна). Однако анализ содержания индексов в разрезе их типов показывает, что и между типами также наблюдаются существенные содержательные сходства. Так, показатели, относящиеся к 13 из 22 подгрупп (то есть

более половины) представлены в составе индексов всех семи типов. При этом, например, показатели образования, жилья, транспорта и мобильности учитываются не менее чем в половине индексов каждого типа, показатели культуры, безопасности, науки и инноваций – не менее чем в трети индексов каждого типа.

В отношении как минимум некоторых аспектов развития городов можно утверждать, что их представленность в индексах разных типов увеличилась со временем, то есть имела место постепенная *конвергенция индексов*. Сравнение представленности подгрупп показателей среди индексов, разработанных до 2013 года включительно и после 2013 года⁶⁷, показывает, что у большинства подгрупп представленность увеличилась. Причем особенно существенно выросла представленность некоторых показателей человеческого капитала: здравоохранения – в 1,2 раза, досуга – в 1,3 раза, культуры и образования – в 1,5 раза, удовлетворенности и счастья – в 6 раз.

Эта тенденция находит объяснение: качество человеческого капитала играет всё более важную роль и для инвестирования в городскую экономику (тесня сугубо экономические факторы), и для устойчивости развития, и для повышения роли городов в глобальном контексте, и в прочих аспектах, оцениваемых индексами. В итоге между, скажем, благоприятной средой для ведения бизнеса и благоприятной средой для жизни фактически ставится знак равенства, и второе рассматривается как необходимое условие первого. Не будет большим преувеличением заключить, что большинство современных комплексных индексов городов, как бы они официально ни назывались и ни позиционировались, в той или иной степени являются *индексами качества жизни*.

Представленность некоторых показателей в индексах, напротив, снизилась. Это, в частности, показатели, характеризующие экономику, природные условия и климат, международные связи. Как можно заметить, это те аспекты жизни города, которые в малой степени зависят или вовсе не зависят от управления на локальном уровне и на которые, таким образом, крайне сложно или невозможно на этом уровне повлиять. Отсюда можно сделать вывод, что *индексы городов со временем становятся более адаптивными и управляемыми*.

Следствием содержательной близости индексов разных типов является также тот факт, что *рейтинги, сформированные по итогам их расчета, существенно пересекаются*. Если рассмотреть первые десятки городов в рейтингах, сформированных по итогам расчета 14 выбранных международных городских индексов, относящихся к разным типам (от одного до трех индексов каждого типа)⁶⁸, можно отметить, что в этих десятках (то есть на 140 позициях) фигурируют всего 53 города из 25 государств, из них 32 города (60 %) представлены более чем в одном рейтинге, 21 город (40 %) – минимум в трех рейтингах. Лидер – Лондон – вошел в девять рейтингов из четырнадцати, в семи рейтингах присутствуют Нью-Йорк, Сингапур, Токио и Цюрих, в шести – Париж, в пяти – Женева, Копенгаген и Сан-Франциско, в четырех – Лос-Анджелес, Мельбурн и Сеул. Среди государств, представленных такими городами, лидируют США (города США занимают 23 позиции в рейтингах). Далее идут Швейцария (13), Австралия (10), Великобритания (9), Германия, Канада и Япония (по 8), Сингапур и Китай (по семь городов). Если же от каждого государства учитывать количество городов, занимающих одно из первых десяти мест в рейтингах, то лидируют опять же США (девять городов), далее идут Австралия, Германия, Нидерланды и Канада (по четыре города), Китай и Швейцария (по три города).

Таким образом, в мире существует довольно узкая когорта городов, с высокой вероятностью попадающих на верхние строчки разнообразных международных рейтингов. Еще более узок круг государств, которые оказываются представлены своими городами на лидирующих позициях в таких рейтингах.

⁶⁷ 2013 год выбран в качестве границы, так как он, с одной стороны, близок к середине рассматриваемого периода (2011 год) и, с другой стороны, позволяет поделить индексы на две равные группы.

⁶⁸ Принципами отбора являлись международный статус (учет городов более чем одной страны), наличие рейтингов по результатам расчета индекса и актуальность (последний рейтинг опубликован не ранее 2023 года).

Закономерно, что наибольшим сходством характеризуются города-лидеры рейтингов по итогам расчета индексов качества жизни, качества городской среды и удобства для жизни. Так, топ-10 городов индекса The Economist совпадает с топ-10 городов индекса Mercer на 60 %, а с топ-10 городов индекса Monocle – на 40 %, причем во всех трех рейтингах первое место в 2023 году занимала Вена. Это несмотря на то, что индексы опираются на разные типы данных: индекс The Economist – на статистические и социологические, индекс Monocle – на статистические и экспертные, индекс Mercer – исключительно на экспертные.

3. Позиционирование российских городов в международных рейтингах на основе индексов городов

Рассмотрим и такую важную для российского наблюдателя сторону дела, как степень охвата международными индексами российских городов. Из 33 международных (то есть охватывающих города более чем одной страны или макрорегиона) рейтингов, сформированных по итогам расчета индексов, вошедших в рассматриваемую выборку, российские города представлены в 22 рейтингах (во всяком случае, в публикуемой в открытом доступе части рейтинга), то есть в 67 %. Правда, более чем в половине этих рейтингов (12 из 22) российские города представлены исключительно Москвой; еще в четырех рейтингах наряду с Москвой присутствует также Санкт-Петербург, и только шесть рассмотренных международных рейтингов включают более двух указанных российских городов. Наибольшую представленность российские города имеют в рейтингах, составляемых на основе индексов Global Urban Competitiveness Report (ООН), Oxford Economics' Global Cities Index, Innovation Cities Index (2thinknow), The World According to GaWC и Quality of Life Index by City (Numbeo).

Такую представленность российских городов в международных рейтингах можно считать довольно высокой, если учесть, что она напрямую связана с общим числом городов, охватываемых индексом и включаемых в рейтинг (что не всегда совпадает: многие разработчики, как отмечено выше, включают в публикуемый рейтинг лишь часть своей базы городов). Формируя выборки городов, разработчики индексов, как правило, стремятся к репрезентативности, и слишком большое число городов одной страны воспринимается как нежелательный перекос выборки.

Более значим – и менее позитивен – для нас тот аспект, что лишь в *трех актуальных рейтингах из числа рассмотренных международных рейтингов российские города, а именно Москва, входят в первую десятку*⁶⁹, причем два из этих рейтингов базируются на индексах, разработанных российскими институциями или с их участием (Urban & Innovation Environment Index и HSE Global Cities Innovation Index). В целом сравнительно более высокие позиции Москва и (реже) Санкт-Петербург занимают в рейтингах, сформированных на базе расчета индексов глобальности городов, но и в этих рейтингах это, как правило, места ниже двадцатого⁷⁰.

⁶⁹ В рейтинге по Индексу городской и инновационной среды (Urban & Innovation Environment Index) Москва на 5-м месте, в рейтингах по Индексу инновационной привлекательности мировых городов (Global Cities Innovation Index) и по индексу «Города возможностей» (Cities of Opportunity) – на 10-м.

⁷⁰ Позиции Москвы и Санкт-Петербурга в актуальных рейтингах по индексам данного типа следующие:

- GaWC: Москва в категории альфа, Санкт-Петербург – в категории бета-;
- Global Cities Index: Москва на 21-м месте;
- Global Cities of the Future: Москва на 22-м месте;
- Global Power City Index: Москва на 34-м месте;
- Global 150 Cities Index: Москва на 78-м месте, Санкт-Петербург – на 89-м месте;
- Global Urban Competitiveness Report: Москва на 70-м месте, Санкт-Петербург – на 228-м месте;
- Oxford Economics' Global Cities Index: Москва на 305-м месте, Санкт-Петербург – на 390-м месте;
- Global Top 500 Cities: Москва на 14-м месте.

4. Основные проблемы индексов городов

Расчет и интерпретация индексов городов сопряжен с рядом проблем, обусловленных имманентными противоречиями между разными свойствами и задачами этих индексов.

Одним из основных таких противоречий является противоречие *между комплексностью индекса и возможностью городов влиять на его значение*. Наиболее остро оно проявляется в индексах качества жизни, но с учетом отмеченного выше дрейфа прочих индексов в сторону оценки качества жизни, эта проблема становится всеобщей. С одной стороны, рейтингование предполагает возможность городов повышать свой рейтинг в результате реализации мер по повышению качества жизни. Следовательно, факторы, влияющие на формирующие этот рейтинг показатели, должны быть управляемы, причем именно на уровне городов. С другой стороны, объективная оценка качества жизни во всей полноте предполагает учет и таких факторов, на которые на местном уровне воздействовать невозможно (географическое положение, климат, политический режим в государстве) или крайне сложно (демографическая ситуация, макроэкономическая конъюнктура). В итоге приходится находить среднюю линию между двумя крайностями: комплексный индекс, имеющий непробиваемый для многих городов потолок, и управляемый на уровне городов индекс, далекий от полноты. Как показал анализ, разработчики индексов склонны делать выбор в пользу управляемости: об этом свидетельствует отмеченное выше сокращение числа неуправляемых показателей в их структуре (притом что общее число показателей скорее растет).

Следующее противоречие отмечается *между потенциальной ролью индекса (и рейтинга на его основе) как информационного ресурса и как коммерческого продукта*. Первое предполагает открытость и доступность как самих индексов и рейтингов, так и методик их расчета, второе – как минимум частичную закрытость. Сегодня за исключением индексов, формируемых государственными и международными некоммерческими организациями⁷¹, большинство индексов носят коммерческий характер, и поэтому, как правило, остаются полузакрытыми. Обнаруживаются обычно только общие подходы к их построению (скажем, указываются аспекты жизни города, учитываемые в структуре индекса), но первичные показатели, источники их получения, методы нормирования и агрегирования не разглашаются. Иногда (как, например, у Monocle) и рейтинг по итогам расчета индекса публикуется не полностью, а информация о месте в рейтинге городов, не попавших в публикуемую выборку (в том числе в разрезе конкретных показателей), предоставляется только под заказ на платной основе. Следствием этой закрытости, превращающей индексы в «черные ящики» для потребителей, неизбежно выступает общее снижение доверия к индексам как источнику объективной информации. В особенности это касается индексов, в структуре которых велика роль социологических данных и экспертных оценок.

В то же время абсолютная открытость кухни расчета индекса тоже имеет оборотную сторону. Понимание того, какие именно компоненты индекса дают в итоге наибольший рейтинговый выигрыш (например, за счет более высокого весового коэффициента), может спровоцировать городские власти на политику искусственного повышения позиций в рейтинге путем целенаправленного подтягивания наиболее «рейтингоемких» компонентов в ущерб другим. Не исключено, что отмеченный выше феномен «городов – профессиональных лидеров рейтингов» отчасти объясняется этими причинами.

Чрезвычайно критично также противоречие *между необходимостью совершенствования расчетных методик и обеспечением динамической сопоставимости их результатов*.

С одной стороны, методика расчета любого индекса должна развиваться, совершенствоваться, как преодолевая собственные недостатки, выявленные на предыдущих этапах расчета, так и реагируя на изменения мировой конъюнктуры и на частные изменения

⁷¹ Отдельную группу среди таких индексов составляют индексы, позиционируемые в первую очередь как методические руководства для национальных правительств или статистических служб (пример – Индекс резилентности городов Agur). Для них доступность исходных данных и абсолютная прозрачность расчетной методики на всех этапах расчета являются обязательными условиями.

в первичных показателях, формирующих индекс (если методика базируется на статистических показателях). Наконец, логично постепенно увеличивать число оцениваемых городов, расширяя сферу применения индекса.

С другой стороны, важно сохранять сопоставимость рядов данных за разные периоды расчета, а чересчур радикальные изменения методики эту сопоставимость нарушают. Пример такого нарушения – реформирование методики расчета Индекса качества жизни ВЭБ.РФ. В 2022 году (на втором году существования индекса) были радикально расширены как число городов, входящих в выборку (со 115 до 218), так и число показателей в составе индекса (с 200 до 300); кроме того, число направлений, на основе которых формируются субиндексы, сократилось с 12 до 11 (два направления были объединены). В результате первые пятерки городов – лидеров по каждому субиндексу, выявленные по итогам 2023 года, оказались радикально отличными от аналогичных пятерок по итогам 2022 года: по большинству из них пересечений нет вообще.

5. Современные тенденции развития индексов городов

5.1. Привлечение новых источников данных для расчета значений индексов и применение новых расчетных методов

Наиболее важная тенденция последних лет – расширение набора источников первичных данных для расчета индексов благодаря появлению новых технологий сбора и обработки информации. В дополнение к традиционным статистическим и социологическим данным (получение которых также упростилось благодаря цифровизации) современные индексы могут привлекать данные геоинформационных систем, большие данные операторов сотовой связи, операторов фискальных данных, платежных систем и банков, информацию с датчиков (например, о качестве воздуха) и другие. Эти новые источники позволяют как уточнять информацию, получаемую из традиционных источников, так и вовлекать в орбиту индексов такие аспекты жизни города, которые ранее могли быть оценены только косвенно, путем экспертных оценок. Отмеченная выше растущая сложность индексов, выражающаяся в расширении набора используемых показателей и их типов, также является следствием роста числа потенциальных информационных источников.

Инструментарий обработки данных также существенно расширился благодаря новым инструментам количественного анализа, привлечению нейросетей и элементов машинного обучения. У исследователей, производящих расчеты индексов, появились возможности для учета и обработки большого числа первичных данных, в том числе содержащихся в онлайн-базах данных. Наиболее яркое проявление «методической революции» в разработке индексов – появление «интерактивных» индексов, основанных на прямом пользовательском вводе данных онлайн (примеры – Индекс качества жизни по городам Numbeo, Индекс устойчивых городов Corporate Knights). Для таких индексов принципиальное значение имеют технологии верификации получаемых данных, позволяющие, в частности, фильтровать спам и отсекаать недостоверную информацию.

5.2. От индексов городов к индексам агломераций

По мере развития практики расчета индексов трансформируется и объект оценки: всё чаще это уже не город как населенный пункт с официально установленными границами, а объективно сложившаяся урбанизированная территория более высокого ранга – городская агломерация⁷². Именно в пределах агломераций (вне зависимости от степени их официальной институционализированности) происходят процессы и формируется среда, оцениваемые индексами, и отнесение индекса только к городу как ядру агломерации

⁷² В англоязычных публикациях чаще используются близкие по смыслу термины *urban area* или *metropolitan area*.

уже выглядит искусственным ограничением. Сегодня уже немало индексов либо прямо привязываются к агломерациям (пример – Global Metro Monitor), либо, формально привязываясь к городам, де-факто оценивают агломерации (примеры – America's Most Livable Cities, а также Индекс городской и инновационной среды ВШЭ).

Разумеется, привязка индексов к агломерациям требует наличия общепризнанного (официально закрепленного) представления о границах конкретных агломераций, а также возможностей собирать в пределах агломераций необходимую статистическую информацию (если индекс на нее хотя бы частично опирается). Это, в свою очередь, предполагает наличие официально утвержденной методики выделения агломераций, включающей идентификацию их ядер и определение их границ (делимитацию). В России понятие агломерации пока закреплено лишь в федеральных документах стратегического планирования, но не в федеральных законах; не утверждена к настоящему времени и официальная методика делимитации агломераций. Соответственно, и в официальной российской статистике агломерации отсутствуют, поэтому для нашей страны отмеченная тенденция пока не носит значимого характера.

5.3. От рейтингов к базам данных

Некоторые современные индексы городов не только представляют итоговые рейтинги городов и описание расчетной методики, но и стремятся довести до потребителя весь массив первичных данных, формирующих индекс. Фактически сайты таких индексов представляют собой масштабные базы данных с возможностью выбора конкретных данных по конкретному городу и сравнения их с данными по другим городам. Примерами таких индексов являются Индекс качества жизни по городам Numbeo, Индекс глобальной конкурентоспособности городов ООН, Индекс качества жизни ВЭБ.РФ. Разработчики последнего вообще отказываются от публикации итоговых рейтингов, подчеркивая, что их продукт – в первую очередь источник комплексной информации о городах.

Основными преимуществами такого подхода являются открытость и доступность первоначальных данных, что позволяет любым желающим анализировать информацию и верифицировать результаты. Эти данные могут быть использованы не только для проведения независимых исследований, но и для составления производных индексов с иной комбинацией критериев и первичных показателей. В то же время индексы подобного типа сложно коммерциализировать, поэтому подобная прозрачность характерна почти исключительно для некоммерческих индексов, разрабатываемых государствами или некоммерческими организациями.

6. Возможности использования индексов городов в управлении городским развитием

Наиболее очевидная сфера применения индексов городов и рейтингов на их основе – *анализ текущей социально-экономической ситуации* в городе в рамках разработки документов стратегического планирования (в первую очередь стратегии социально-экономического развития). Анализ предполагает сравнение города с сопоставимыми городами для понимания контекста, в котором анализируемый город находится (своего рода бенчмаркинг), и место города в рейтинге позволяет этот контекст наглядно оценить. Кроме того, открытые индексы, публикующие наряду с итоговыми значениями первичную статистическую информацию (например, Индекс качества жизни ВЭБ.РФ), могут использоваться как информационный ресурс, дополняющий традиционные статистические базы данных, вроде базы данных «Показатели муниципальных образований» Росстата.

Положение города в рейтинге может быть полезным не только для анализа текущей ситуации в городе, но и для *установления целевых ориентиров на перспективу* в рамках того же стратегического планирования. В качестве таких целевых ориентиров могут быть

приняты показатели городов, опережающих рассматриваемый город в рейтинге. В особенности это актуально для городов, воспринимаемых в качестве конкурентов в борьбе за те или иные ресурсы.

Еще одна область применения индексов городов в управлении на местном уровне – *городской маркетинг и брендинг* как его составная часть. Лейбл самого умного города или города устойчивого развития, подтвержденный количественной оценкой авторитетных институтов рейтингования, может служить основанием для выстраивания стратегии продвижения города потенциальным инвесторам, туристам или иным потребителям его благ, стать частью городского бренда.

Заключение

Индексы городов как достаточно универсальный инструмент оценки и сравнения городов по различным критериям начиная со второй половины 2000-х годов и до настоящего времени сохраняют высокую популярность в мире и в России в частности. Наряду с периодически обновляемыми и адаптируемыми «старыми» индексами ежегодно появляются новые инструменты такого рода, использующие более разнообразные и современные источники и методы сбора первичных данных. В результате повышается точность и комплексность оценок, что способствует расширению применения результатов расчета индексов в муниципальном управлении – в частности, в стратегическом планировании и городском маркетинге.

При этом современные индексы городов продолжают сталкиваться с характерными проблемами. К основным из них относятся риски снижения доверия пользователей к результатам расчета индексов ввиду непрозрачности оценочных методик (которая, в свою очередь, часто бывает вызвана потребностью сохранить коммерческий характер продукта) и/или нарушенного баланса между объективными и субъективными показателями в структуре индексов. Также существуют противоречия между комплексностью и управляемостью индексов и между необходимостью совершенствовать расчетные методики и обеспечивать сопоставимость результатов применения этих методик в динамике.

К основным современным тенденциям, выявленным при анализе индексов, можно отнести:

- повышение сложности индексов (в отношении количества и разнообразия как первичных показателей, так и тематических блоков, в которые они объединены);
- использование новых источников первичных данных и новых методов сбора и обработки данных, в том числе интерактивных;
- содержательное сближение индексов, формально преследующих разные задачи;
- переход от оценки городов в узком смысле к оценке городских агломераций;
- трансформация индексов из «черных ящиков» в открытые базы данных о городах.

Несмотря на рост количества и повышение сложности международных индексов городов, высшие позиции в рейтингах, сформированных на их основе, из года в год занимает довольно узкий круг городов из еще более узкого круга стран. Российские города в таких рейтингах, как правило, присутствуют, но чаще всего их перечень ограничен Москвой (реже – Москвой и Санкт-Петербургом), а занимаемые ими места редко поднимаются выше двадцатого.

Т. Д. Полиди,
вице-президент Фонда «Институт экономики города»,
директор Направления «Рынок недвижимости»,
кандидат экономических наук

А. Я. Гершович,
руководитель проекта Направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

ДОЛГОСРОЧНЫЕ ТРЕНДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ, ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ И ЖИЛИЩНОЙ СФЕР КРУПНЕЙШИХ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ РОССИИ

В настоящей статье представлены основные результаты исследования долгосрочных трендов в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России. Исследование охватывает 17 крупнейших городских агломераций и период 12 лет с 2010 по 2021 год, включает 40 индикаторов экономики, жилищной и градостроительной сфер крупнейших городских агломераций. Результаты исследования позволяют увидеть место каждой агломерации среди других крупнейших российских агломераций, а по отдельным показателям – сравнить их с зарубежными агломерациями.

Введение

В 2018 и 2021 годах Фондом «Институт экономики города» (далее – ИЭГ) были опубликованы первые исследования состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций¹. В апреле 2023 года ИЭГ было продолжено исследование данной темы в рамках аналитического проекта «Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России»², основные результаты которого представлены в настоящей статье. Объектом исследования являлись 17 крупнейших городских агломераций России с населением более 1 млн человек³. В ходе реализации аналитического проекта были разработаны методики и про-

¹ Исследование Института экономики города и ДОМ.РФ «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций» // Фонд «Институт экономики города», 2018. URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/analiz_sostoyaniya_zhilishchnoy_sfery_na_territoriyah_osnovnyh_rossijskih_aglomeracij_0.pdf (дата обращения: 01.07.2024); Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций // Фонд «Институт экономики города», 2021. URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/analiz_sostoyaniya_zhilishchnoi_sfery_na_territoriyah_osnovnyh_rossijskih_gorodskih_aglomeracij.pdf (дата обращения: 01.07.2024).

² Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России // Фонд «Институт экономики города», 2023. URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/_dolgosrochnye_trendy_kniga.pdf (дата обращения: 01.07.2024).

³ Краснодарская, Нижегородская, Пермская, Московская, Санкт-Петербургская, Самарско-Тольяттинская, Екатеринбургская, Ростовская, Новосибирская, Казанская, Челябинская, Уфимская, Волгоградская, Красноярская, Саратовская, Воронежская, Владивостокская агломерации.

ведены расчеты более 40 индикаторов, отражающие динамику развития агломераций за период 12 лет (2010–2021 годы).

В первом разделе статьи представлены основные аспекты используемой методологии для расчета анализируемых показателей. Методология оценки основана на сборе и обработке данных в разрезе муниципальных образований, входящих в состав агломерации (по агломерациям, ядрами которых являются города федерального значения – субъекты Российской Федерации, также используются данные по таким соответствующим городам). В последующих разделах 2–4 представлены основные результаты по группам исследуемых индикаторов.

1. Методология исследования

В исследовании рассматривались городские агломерации с численностью населения более 1 млн человек (за исключением Новокузнецкой, Омской и Иркутской). С другой стороны, в выборку была включена Владивостокская агломерация с численностью населения менее 1 млн человек (858 тыс. человек в 2021 году), так как, по нашей экспертной оценке, она играет важную роль в стратегии пространственного развития страны.

В качестве границ городских агломераций были приняты границы, установленные в документах стратегического и/или территориального планирования субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены соответствующие агломерации. В случае отсутствия соответствующей информации в официальных документах для определения границ агломераций использовались экспертные оценки авторов. Границы агломераций определялись по границам муниципальных образований, входящих в их состав⁴. Если указанные в документах границы представлялись спорными, они экспертно уточнялись. Такая корректировка была произведена в отношении Краснодарской, Нижегородской, Красноярской и Владивостокской агломераций⁵.

В качестве информационной базы исследования использовались официальные данные Базы данных показателей муниципальных образований Росстата, а также данные официальных форм статистического наблюдения Федеральной налоговой службы, отчеты об исполнении бюджетов муниципальных образований, документы градостроительного регулирования муниципальных образований, открытые данные агрегаторов предложения жилья на продажу. Большинство показателей агломераций рассчитаны путем суммирования соответствующих исходных показателей по полному перечню входящих в состав агломераций муниципальных образований, однако по некоторым показателям оценка проводилась по выборке муниципальных образований (например, по индикаторам качества градостроительного регулирования, что будет специально указано ниже при описании результатов анализа соответствующих показателей)⁶.

⁴ Состав каждой из проанализированных агломераций см.: Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России // Фонд «Институт экономики города», 2023. URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/_dolgosrochnye_trendy_kniga.pdf (дата обращения: 01.07.2024).

⁵ Также на момент проведения исследования границы ряда агломераций были уточнены по сравнению с исследованием ИЭГ и ДОМ.РФ 2018 года, так как за этот период были приняты документы с указанием новых границ либо откорректированы исследовательские подходы. По сравнению с исследованием 2018 года границы были скорректированы для следующих агломераций: Краснодарской, Нижегородской, Красноярской, Казанской, Воронежской, Санкт-Петербургской, Новосибирской, Челябинской и Владивостокской.

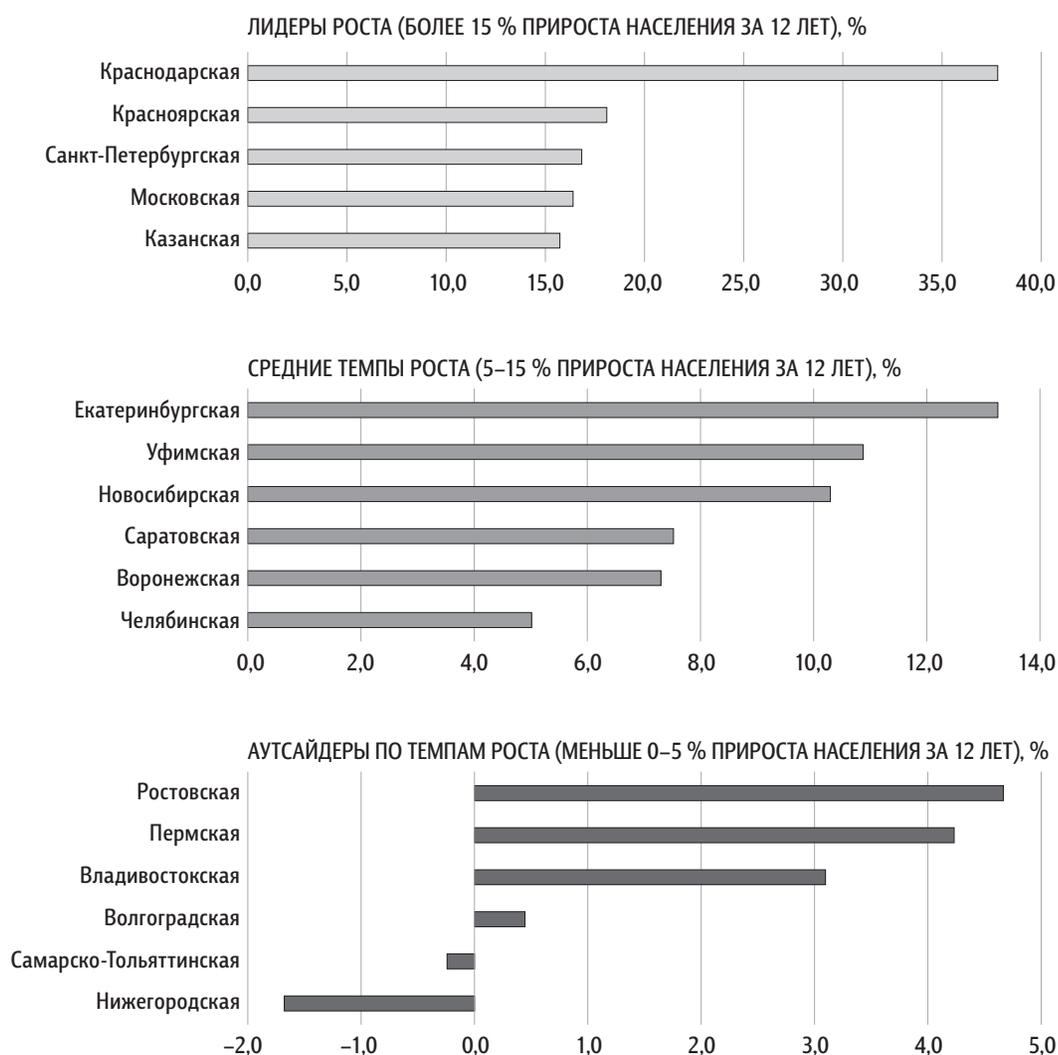
⁶ Подробные методики расчета индикаторов представлены в: Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России // Фонд «Институт экономики города», 2023. URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/_dolgosrochnye_trendy_kniga.pdf (дата обращения: 01.07.2024).

2. Демографические и экономические индикаторы развития крупнейших городских агломераций

Демографические индикаторы

В большинстве крупнейших городских агломераций численность населения за 12 лет (2010–2021 годы), по данным всероссийских переписей 2010 и 2020 годов, увеличилась более чем на 5 %, в том числе в пяти агломерациях – на 15 % (рисунок 1). Лидерами демографического роста стали Краснодарская, Красноярская, Санкт-Петербургская, Московская и Казанская агломерации.

Рисунок 1. Динамика численности населения в 17 крупнейших городских агломерациях за период 2010–2021 годов, %



Источник: расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата

Совокупное население 17 рассмотренных агломераций в 2021 году (51 млн человек) составляло 35 % населения России. За 12 лет доля населения этих 17 агломераций от населения России выросла с 32 % до 35 % (рисунок 2). При этом вклад суммарного ВВП этих 17 агломераций в ВВП России в 2021 году составил 48 % (64,9 трлн руб.).

Рисунок 2. Численность населения 17 крупнейших городских агломераций и России в 2010–2021 годах, млн чел., и вклад населения агломераций в население России, %



Источник: расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата

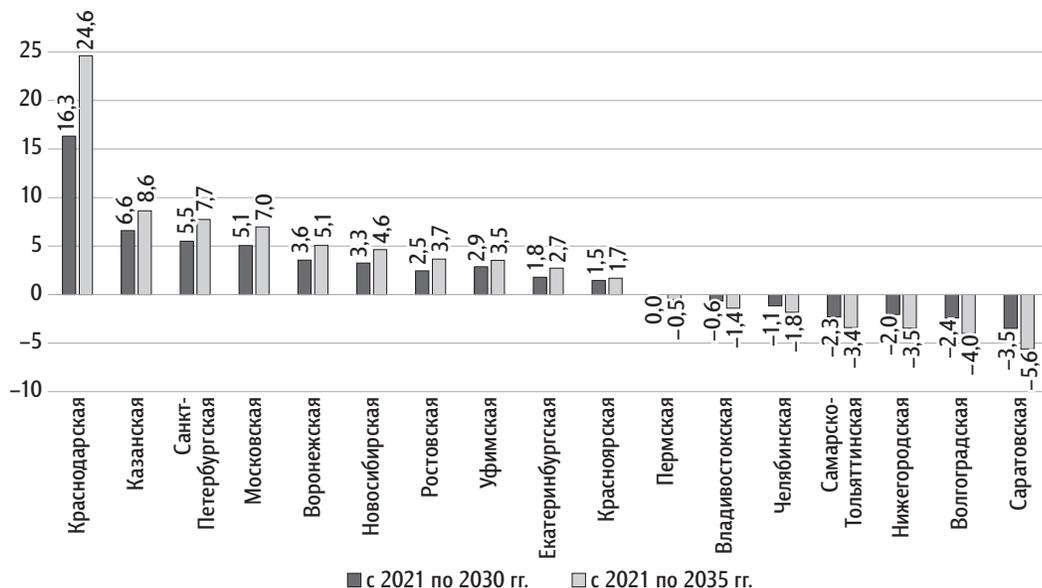
При движении по траектории среднего варианта демографического прогноза Росстата снижение численности населения в период до 2030 года ожидается в семи из 17 рассматриваемых агломераций, что будет главным вызовом для их дальнейшего экономического роста, который всё больше будет зависеть от роста производительности труда. Прогноз численности населения 17 крупнейших городских агломераций составлен на основе прогноза Росстата численности населения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2030 и 2035 годы⁷ в соответствии со средним (рисунок 3) вариантом такого демографического прогноза Росстата до 2035 года (актуальная версия от 2020 года), в том числе с учетом фактического значения численности населения в 2021 году, по данным Всероссийской переписи населения 2020 года⁸, и экспертной оценки динамики доли населения агломераций в численности населения соответствующих субъектов Российской Федерации.

При этом при движении по траектории низкого варианта демографического прогноза Росстата снижение численности населения в период до 2030 года ожидается в 12 из 17 рассмотренных агломераций (рисунок 4).

⁷ Предположительная численность населения Российской Федерации до 2035 года (Демографический прогноз Росстата до 2035 года) // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13285> (дата обращения: 30.01.2023).

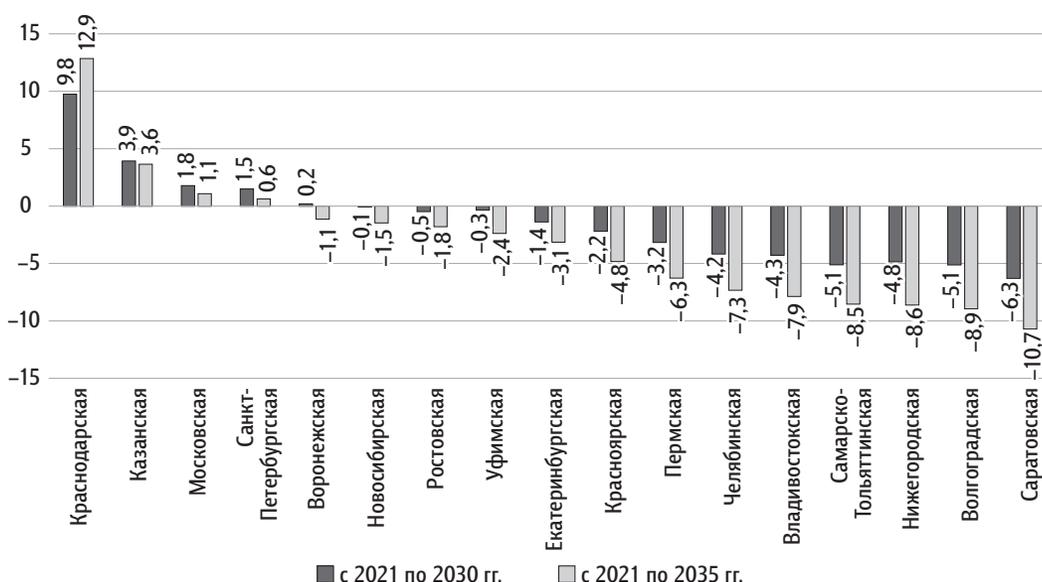
⁸ Всероссийская перепись населения 2020 года // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/vpn/2020> (дата обращения: 30.01.2023).

Рисунок 3. Прогнозируемый прирост (убыль) численности населения 17 крупнейших городских агломераций в соответствии со средним вариантом демографического прогноза Росстата по субъектам Российской Федерации, %



Источник: расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата

Рисунок 4. Прогнозируемый прирост (убыль) численности населения 17 крупнейших городских агломераций в соответствии с низким вариантом демографического прогноза Росстата по субъектам Российской Федерации, %



Источник: расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата

Индикаторы ВГП крупнейших городских агломераций

В целях оценки динамики экономического развития 17 крупнейших городских агломераций была проведена оценка внутреннего городского продукта (далее – ВГП) таких российских агломераций⁹ и сопоставление этих оценок с оценками ВГП крупнейших зарубежных агломераций (таблица 1).

По данным таблицы 1 видно, что среди 12 крупнейших агломераций в мире, по которым имеются необходимые данные, Московская агломерация в 2020 году занимала пятое место по уровню номинального ВГП по паритету покупательной способности. По ВГП на душу населения Московской агломерации среди представленных агломераций занимала шестое место (56,3 тыс. международных долларов на человека), по этому показателю ее опережали только Нью-Йоркская (США), Лондонская (Великобритания), Парижская (Франция), Лос-Анджелесская (США) и Чикагская (США) агломерации.

Таблица 1. ВГП и ВГП на душу населения Московской агломерации и крупнейших зарубежных городских агломераций в текущих ценах, 2020 год*

№	Агломерация	ВГП, млн международных долларов	ВГП на душу населения, тыс. международных долларов
1	Нью-Йоркская	1822,4	92,2
2	Токийская (2018)	1796,2	49,0
3	Сеульская	1214,2	46,6
4	Лос-Анджелесская	1012,5	77,9
5	Московская	1010,8	56,3
6	Парижская	1000,1	81,4
7	Шанхайская	926,1	37,2
8	Пекинская	863,9	39,5
9	Осакская (2018)	738,0	40,4
10	Лондонская	734,6	83,5
11	Стамбульская	701,2	45,3
12	Чикагская	692,9	72,9

* Если не указано иное

Источник: российские агломерации – расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата и по данным Росстата; зарубежные агломерации: Нью-Йоркская, Лос-Анджелесская, Чикагская – Бюро экономического анализа США, URL: <https://apps.bea.gov/itable/?ReqID=70&step=1&acrdn=5>; Токийская, Осакская – расчет по данным статистической базы данных ОЭСР, URL: <https://stats.oecd.org/#>; Сеульская – Статистическая база данных ОЭСР, URL: <https://stats.oecd.org/#>; Парижская – Статистическая база данных Евростат, URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MET_10R_3GDP/default/table?lang=en&category=reg_typ.met.met_eco10; Шанхайская, Пекинская – Годовой статистический ежегодник Китая (2021), URL: <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2021/indexeh.htm>; Лондонская – Национальная статистическая служба Великобритании, URL: <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/datasets/regionalgrossdomesticproductcityregions>; Стамбульская – Турецкий статистический институт, URL: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=37188&dil=2#:~:text=According%20to%20the%20estimation%20of,gained%2030.1%25%20of%20total%20GDP>

Остальные 16 крупнейших российских агломераций значительно отстают от Московской агломерации по уровню ВГП. Место таких агломераций по уровню ВГП среди других зарубежных агломераций представлено в таблице 2. Так, Санкт-Петербургская

⁹ Разработанная ИЭГ методология оценки ВГП агломераций приведена в выпуске 7 серии «Экономика российских городов и городских агломераций» за 2023 год // Фонд «Институт экономики города». URL: https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/ekonomika_gorodov_i_gorodskih_aglomeracii_vyusk_7_metodika.pdf (дата обращения: 05.09.2024).

агломерация по уровню ВВП примерно вдвое превышает Пражскую агломерацию (Чехия) и Ванкуверскую агломерацию (Канада), Екатеринбургская агломерация сопоставима с Оклендской агломерацией (Новая Зеландия), Казанская, Нижегородская, Краснодарская агломерации сопоставимы с Ливерпульской агломерацией (Великобритания), а Волгоградская и Воронежская агломерации – с Таллиннской (Эстония).

Таблица 2. ВВП и ВВП на душу населения крупнейших российских (кроме Московской) и зарубежных городских агломераций, в текущих ценах, 2020 год

№	Агломерация	ВВП, млн международных долларов	ВВП на душу населения, тыс. международных долларов
1	Торонтская	358,0	54,7
2	Сиднейская	313,9	61,7
3	Санкт-Петербургская	241,2	37,8
4	Ванкуверская	132,4	48,2
5	Пражская	126,8	46,8
6	Екатеринбургская	87,0	37,3
7	Оклендская	85,7	53,4
8	Самарско-Тольяттинская	68,2	24,9
9	Ростовская	64,9	30,7
10	Новосибирская	61,1	27,3
11	Казанская	56,9	35,9
12	Нижегородская	56,5	31,1
13	Ливерпульская	56,1	62,2
14	Краснодарская	55,6	37,3
15	Красноярская	51,5	36,9
16	Уфимская	49,6	33,5
17	Пермская	43,6	31,9
18	Челябинская	41,1	24,5
19	Владивостокская	39,2	46,0
20	Волгоградская	36,4	24,4
21	Воронежская	35,7	26,4
22	Таллиннская	33,6	55,4
23	Саратовская	26,0	21,2

Источник: российские агломерации – расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата и по данным Росстата; зарубежные агломерации: Таллиннская, Пражская – Статистическая база данных Евростат, URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MET_10R_3GDP/default/table?lang=en&category=reg_typ.met.met_eco10; Ливерпульская – Национальная статистическая служба Великобритании, URL: <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/datasets/regionalgrossdomesticproductcityregions>; Торонтская, Ванкуверская – Статистическая служба Канады, URL: <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tb1/en/tv.action?pid=3610046801>; Сиднейская – Портал статистических данных Австралии, URL: <https://economy.id.com.au/rda-sydney/gross-product>; Оклендская – Статистическая служба Новой Зеландии, URL: <https://www.stats.govt.nz/information-releases/regional-gross-domestic-product-year-ended-march-2021/>

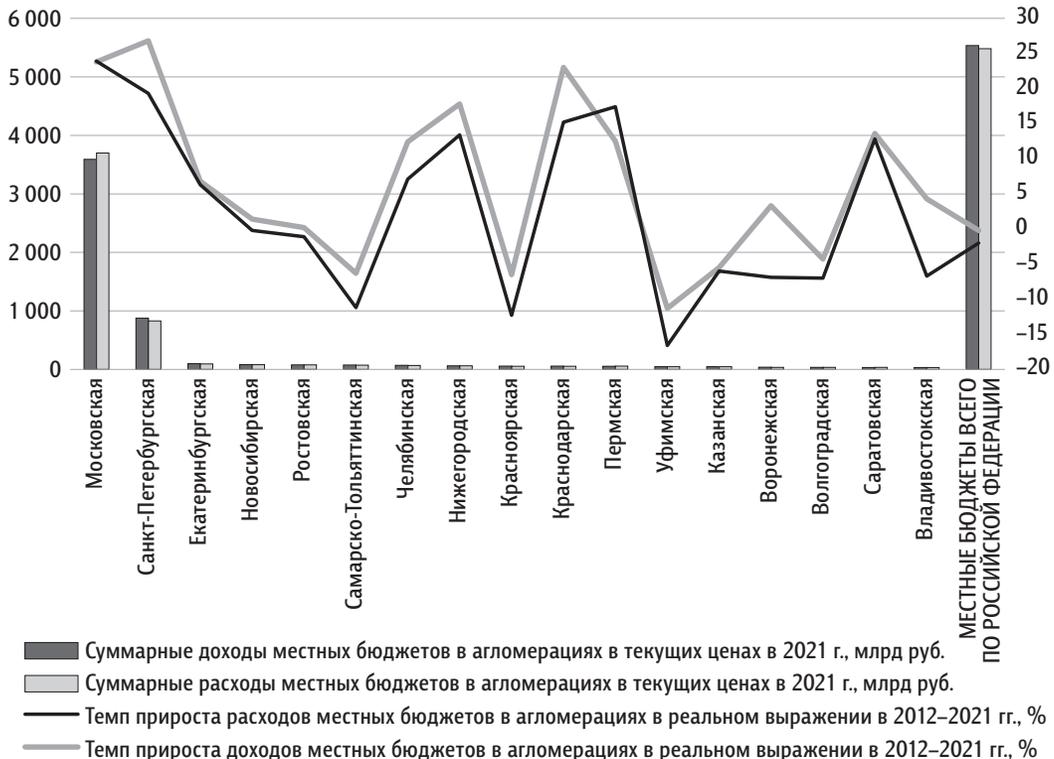
По ВВП на душу населения Санкт-Петербургская агломерация (таблица 2) – вторая после Московской агломерации, сопоставима с китайскими агломерациями, Пекинской и Шанхайской (таблица 1), но существенно отстает от многих других зарубежных агломераций, как и другие крупнейшие российские агломерации (таблица 2).

Индикаторы совокупных бюджетов муниципальных образований в составе агломераций

В рамках экономического блока также были проанализированы совокупные бюджеты муниципальных образований в составе 17 крупнейших городских агломераций России. По результатам проведенного анализа были получены следующие основные выводы:

- бюджеты муниципалитетов в составе агломераций¹⁰ получают 15,6 % от доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, а расходуют 16,3 % от расходов консолидированного бюджета Российской Федерации, тогда как на территориях таких агломераций производится 48 % ВВП России;
- за период 2012–2021 годов суммарные доходы бюджетов муниципальных образований в составе агломераций в реальном выражении снизились в пяти агломерациях, а суммарные расходы – в 10 агломерациях (рисунок 5); за период 2012–2021 годов суммарные доходы бюджетов муниципальных образований в составе агломераций на душу населения в реальном выражении снизились в 11 агломерациях (в семи из них реальный ВВП на душу населения увеличился), а суммарные расходы на душу населения также снизились в 11 агломерациях (в восьми из них реальный ВВП на душу населения увеличился) (рисунок 6);

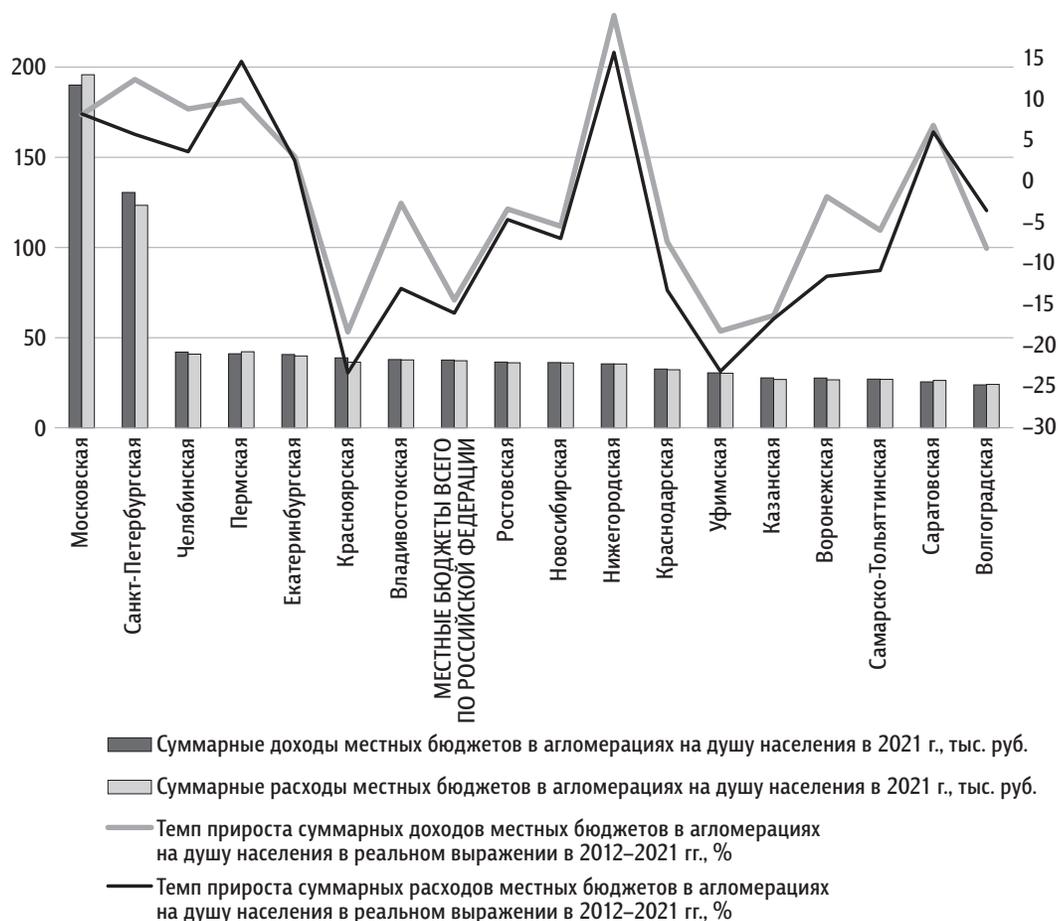
Рисунок 5. Суммарные доходы и расходы бюджетов муниципальных образований в составе агломераций в 2021 году (левая ось), млрд руб., и темп прироста таких суммарных доходов и расходов в реальном выражении в 2012–2021 годах (правая ось), %



Источник: оценка авторов по данным Росстата и отчетов об исполнении бюджетов

¹⁰ В том числе бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются бюджетами субъектов Российской Федерации.

Рисунок 6. Суммарные доходы и расходы бюджетов муниципальных образований в составе агломераций на душу населения в текущих ценах в 2021 году, млрд руб., и темп прироста в реальном выражении в 2012–2021 годах, %



Источник: оценка авторов по данным Росстата и отчетов об исполнении бюджетов

- доля совокупных имущественных налогов¹¹ с территорий 17 агломераций от доходов консолидированного бюджета Российской Федерации за счет имущественных налогов в 2012 году составила 48,8 %, в 2021 году – 42,3 %;
- в среднем 70 % налоговых доходов от земли и недвижимости агломераций не поступают в местные бюджеты, что не позволяет агломерациям получать отдачу от градостроительного развития и осуществлять соразмерное развитие инфраструктуры;
- за рассматриваемый период на фоне роста совокупных имущественных налогов с территорий агломераций, в том числе на душу населения, отношение совокупных налоговых доходов по имущественным налогам с территорий агломераций к суммарным доходам бюджетов муниципальных образований в составе агломераций в основном сократилось (таблица 3).

¹¹ Совокупные имущественные налоги – поступления от налога на имущество физических лиц, земельного налога в бюджеты муниципальных образований в составе агломераций, а также сборы налога на имущество организаций на территориях таких муниципальных образований, которые поступают в бюджеты соответствующих субъектов Российской Федерации.

Таблица 3. Совокупные имущественные налоги с территорий 17 агломераций в 2012-м и 2021 году, млрд руб., в том числе на душу населения, тыс. руб., в текущих ценах и отношение совокупных имущественных налогов к суммарным доходам бюджетов муниципальных образований в составе агломераций*, %, и на душу населения, тыс. руб.

Агломерация	Совокупные имущественные налоги*, млрд руб.		Отношение совокупных имущественных налогов к суммарным доходам бюджетов муниципальных образований**, %		Совокупные имущественные налоги на душу населения, тыс. руб. в год	
	2012 (2013)	2021	2012 (2013)	2021	2012 (2013)	2021
Московская	144,0	277,1	9,1	7,7	8,7	14,7
Санкт-Петербургская	36,1	56,2	9,3	6,4	6,1	8,4
Екатеринбургская***	16,6	23,8	32,5	24,7	7,7	10,1
Самарско-Тольяттинская	16,5	21,3	36,8	28,8	6,0	7,8
Казанская***	13,0	17,8	46,5	38,4	8,6	10,6
Краснодарская***	16,3	16,3	58,4	29,3	12,4	9,5
Новосибирская	12,2	15,2	25,3	18,5	5,8	6,7
Нижегородская***	10,2	13,1	32,7	20,7	5,6	7,3
Ростовская***	13,3	12,8	30,1	16,5	6,4	6,0
Воронежская	6,5	12,2	32,5	32,5	5,0	9,0
Владивостокская	4,6	10,0	25,5	30,8	5,5	11,7
Челябинская***	11,4	9,9	27,2	14,1	7,0	5,9
Пермская***	8,7	9,8	30,6	17,8	6,6	7,3
Уфимская***	8,4	8,8	29,4	18,9	5,9	5,8
Красноярская	7,4	8,2	20,2	14,4	5,8	5,6
Волгоградская	6,7	8,0	30,3	22,2	4,5	5,3
Саратовская***	6,9	7,3	43,2	22,1	5,6	5,6

* К имущественным налогам относятся: налог на имущество физических лиц, налог на имущество организаций, земельный налог

** Бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга являются бюджетами субъектов Российской Федерации

*** Агломерации, в которых отсутствовали данные за 2012 год по какому-то из имущественных налогов, и поэтому использовались данные за 2013 год

Источник: оценка авторов по данным форм статистической налоговой отчетности ФНС и отчетов об исполнении бюджетов.

Основные результаты анализа демографических и экономических индикаторов развития крупнейших городских агломераций

В результате анализа демографических и экономических индикаторов развития крупнейших городских агломераций были выявлены следующие основные тренды:

- в большинстве крупнейших агломераций численность населения за 12 лет (2010–2021 годы), по данным всероссийских переписей населения 2010 и 2020 годов, увеличилась более чем на 5 %, а в пяти агломерациях – на 15 %;

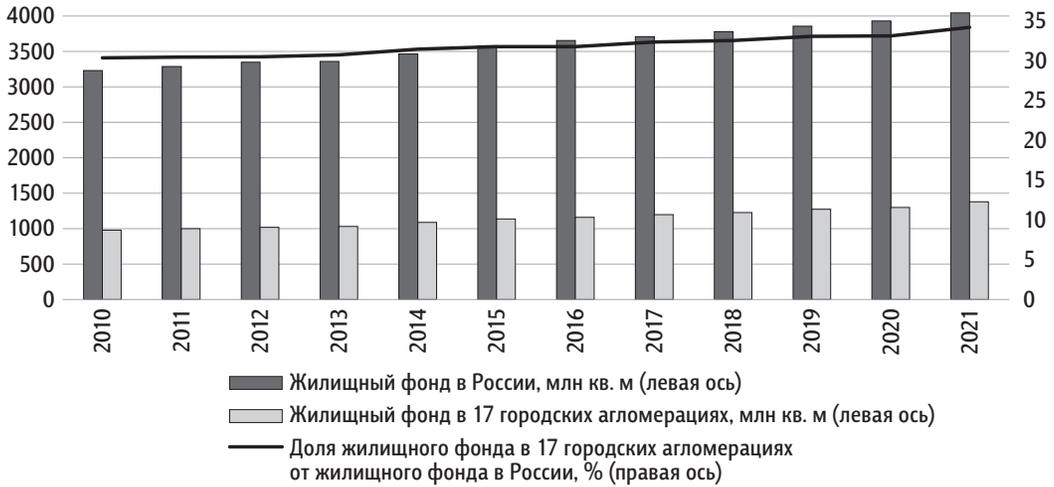
- суммарный вклад крупнейших агломераций в численность населения России составил в 2021 году 35 % (51 млн человек), а вклад агломераций в ВВП – 48 % (64,9 трлн руб.);
- в 2020 году среди крупнейших агломераций в мире Московская агломерация занимала пятое место по уровню ВВП по паритету покупательской способности;
- при движении по траектории среднего варианта демографического прогноза Росстата к 2030 году в семи из 17 крупнейших агломераций ожидается снижение численности населения, что будет главным вызовом для дальнейшего экономического роста в таких агломерациях, который всё больше будет зависеть от роста производительности труда. При движении по траектории низкого варианта демографического прогноза Росстата снижение численности населения ожидается в 12 крупнейших агломерациях;
- бюджеты муниципалитетов и городов федерального значения 17 крупнейших агломераций получают, по данным за 2021 год, только 15,6 % доходов консолидированного бюджета Российской Федерации и расходуют 16,3 % от расходов консолидированного бюджета Российской Федерации, тогда как на их территориях производится 48 % ВВП;
- за период 2012–2021 годов совокупные доходы местных бюджетов муниципальных образований в составе агломераций (в том числе региональных бюджетов в городах федерального значения – ядрах агломераций) на душу населения (в реальном выражении) увеличились в семи агломерациях, а сократились в 11 агломерациях; расходы таких бюджетов на душу населения (в реальном выражении) увеличились в семи агломерациях, а сократились в 11 агломерациях;
- на территориях 17 крупнейших агломераций, по данным за 2021 год, за счет имущественных налогов (земельного налога, налога на имущество физических лиц, налога на имущество организаций) было сформировано 42,3 % доходов консолидированного бюджета Российской Федерации от имущественных налогов, что соразмерно вкладу таких агломераций в ВВП (48 %). Однако в среднем 70 % таких доходов от имущественных налогов получают региональные бюджеты, а не муниципалитеты агломераций (за исключением агломераций, ядрами которых являются города федерального значения), что ограничивает возможности агломераций по развитию инфраструктуры и наращиванию иных бюджетных расходов на агломерационное развитие.

2. Индикаторы жилищной сферы крупнейших городских агломераций

Жилищный фонд и обеспеченность населения жильем

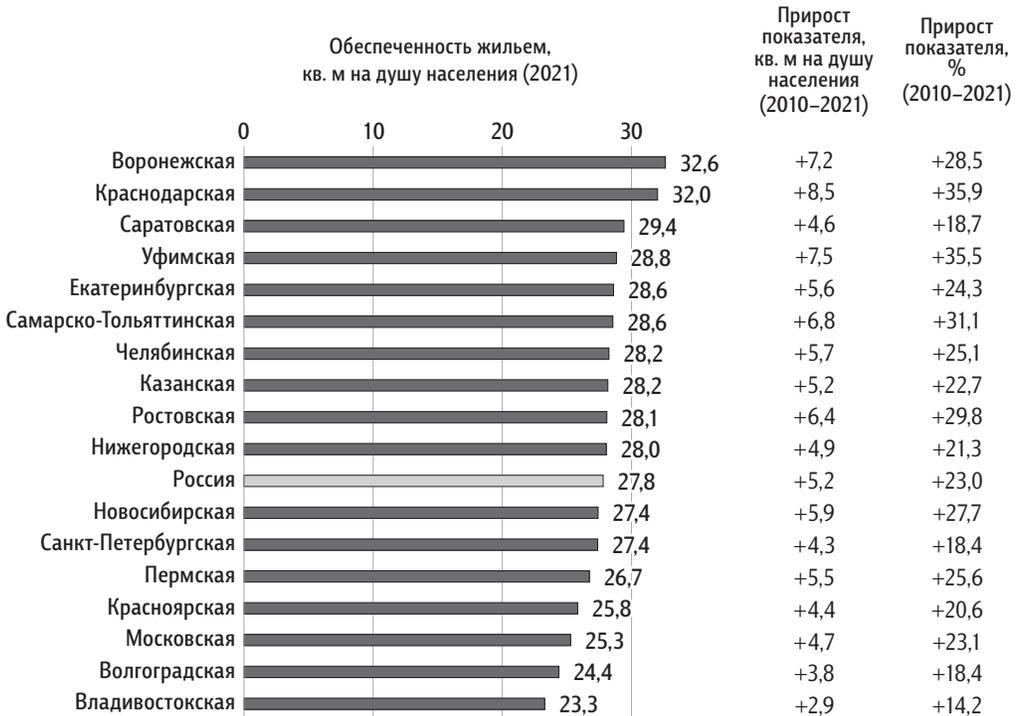
Совокупный жилищный фонд 17 агломераций в 2021 году составил 1,4 млрд кв. м, или 34 % жилищного фонда России (4 млрд кв. м), тогда как в 2010 году совокупный жилищный фонд этих агломераций составлял 30,3 % жилищного фонда страны (рисунок 7). Отметим, что на 2021 год на 17 агломераций приходилось 35 % населения страны, то есть по уровню средней жилищной обеспеченности территорий 17 агломераций не опережают среднестрановое значение (27,8 кв. м на душу населения). Однако в 10 агломерациях жилищная обеспеченность все-таки превысила средний уровень по стране, а в Воронежской и Краснодарской агломерациях даже превысила 30 кв. м на душу населения (напомним, что в Краснодарской агломерации при этом наблюдался и самый значительный прирост населения в 2010–2021 годах – на 37,8 %).

Рисунок 7. Совокупный жилищный фонд в 17 городских агломерациях и в России в 2021 году, млн кв. м, и доля жилищного фонда в 17 городских агломерациях от жилищного фонда в России, %



Источник: расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата и по данным Росстата

Рисунок 8. Обеспеченность населения жильем в 17 агломерациях в 2021 году, кв. м на душу населения, и прирост показателя в 2010–2021 годах, кв. м на душу населения и %



Источник: расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата и по данным Росстата

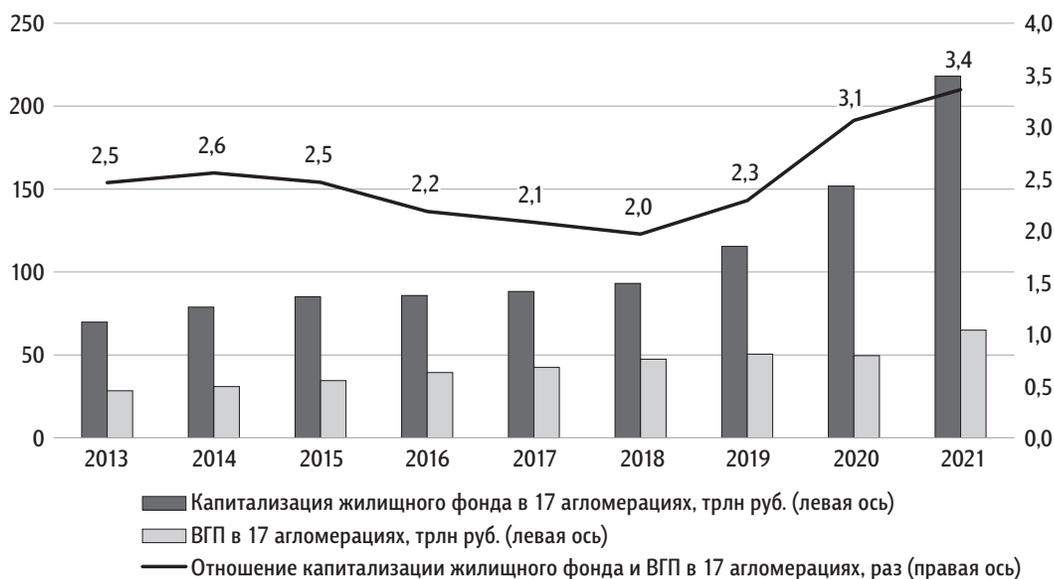
За 12 лет (2010–2021 годы) обеспеченность населения жильем во всех 17 агломерациях увеличилась, в том числе в 15 из них – более чем на 4 кв. м общей площади жилья (рисунок 8). Интересны данные Всероссийской переписи населения 2020 года, согласно которым средний размер общей площади индивидуального дома или квартиры в России, приходящейся на одного человека в занятом жилищном фонде, составляет всего 19 кв. м (не учитывался незанятый жилищный фонд и жилищный фонд общежитий), что на 31,7 % меньше средней обеспеченности населения жильем, рассчитанной на основе показателя Росстата об общей площади жилых помещений в жилищном фонде.

Капитализация жилищного фонда на территориях агломераций

Совокупная капитализация жилищного фонда на рынке города, агломерации является макроэкономическим индикатором их основного капитала, выраженного в жилищных активах (преимущественно граждан). Такие жилищные активы, помимо жилой функции, выполняют важную роль в экономике города как средство сбережений и накоплений, формируемых домохозяйствами на протяжении всего жизненного цикла.

Развитие жилищного строительства, меры градостроительной политики, иные локальные факторы, а также макроэкономические факторы (такие как инфляция, уровень процентных ставок по ипотечным и иным кредитам, используемым в строительстве и на рынке недвижимости) определяют динамику реальной стоимости жилищных активов города, агломерации в абсолютном выражении (в идеале она должна расти в долгосрочной перспективе) и относительно размера экономики города, выраженного в ВВП. Слишком активный рост отношения капитализации жилищного фонда к ВВП может быть признаком перегрева рынка жилья, снижения его доступности и, как следствие, роста давления на рынок труда. Слишком активное снижение показателя может говорить об интенсивных градостроительных процессах (возрастание объемов строительства жилья способно существенно ограничивать и даже снижать цены), активном ветшании и обесценении жилищного фонда, в том числе и в силу оттока населения.

Рисунок 9. Совокупная капитализация жилищного фонда и совокупный ВВП в 17 городских агломерациях и их соотношение, 2013–2021 годы



Источник: расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата и по данным Росстата

Отношение совокупной капитализации жилищного фонда в 17 агломерациях к совокупному ВВП сокращалось в 2013–2018 годах, а затем тренд изменился на рост, и такое отношение в 2021 году составило 3,4, что практически в два раза выше отношения совокупной капитализации жилищного фонда России к ВВП (1,6 – по данным Росстата за 2020 год) (рисунок 9).

Совокупная капитализация жилищного фонда 17 агломераций составила в 2020 году 86 % от капитализации жилищного фонда России (175,9 трлн руб.) при доле жилищного фонда этих агломераций 34 % жилищного фонда России. Жилищные активы играют наиболее заметную роль в экономиках Московской, Санкт-Петербургской, Краснодарской и Казанской агломераций, где их рыночная стоимость превышает три годовых ВВП (рисунок 10). При этом в 10 из 17 агломераций соотношение между капитализацией жилищного фонда и ВВП в 2021 году по сравнению с 2013 годом возросло, в том числе в наибольшей степени в Краснодарской, Московской, Казанской, Нижегородской и Уфимской агломерациях.

Рисунок 10. Капитализация жилищного фонда агломераций в 2021 году, трлн руб., отношение капитализации жилищного фонда агломераций и ВВП агломераций, количество раз, и темп роста отношения капитализации жилищного фонда к ВВП в 2013–2021 годах, %



Источник: расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата и по данным Росстата, открытого интернет-портала объявлений о продаже жилья Domofond.ru

Что касается динамики, то в большинстве агломераций рост реальной капитализации жилищного фонда в 2021 году относительно 2013 года сопровождался также ростом реального ВВП (однако динамика внутри этого периода была разнонаправленной) (рисунок 11).

Рисунок 11. Группировка агломераций по направлению динамики реального ВВП и реальной капитализации жилищного фонда агломераций в 2013–2021 годах, %

		Динамика реальной капитализация жилищного фонда агломерации, 2013–2021 гг.	
		Снижение	Рост
Динамика реального ВВП агломерации, 2013–2021 гг.	Снижение	Самарско-Тольяттинская	Красноярская Пермская Челябинская
	Рост		Владивостокская Волгоградская Воронежская Екатеринбургская Казанская Краснодарская Московская Нижегородская Новосибирская Ростовская Санкт-Петербургская Саратовская Уфимская

Источник: расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата и по данным Росстата, открытого интернет-портала объявлений о продаже жилья Domofond.ru

Коэффициент доступности жилья

Одним из рассмотренных показателей в рамках оценки жилищных индикаторов развития агломераций является коэффициент доступности жилья (КДЖ) – отношение медианной цены квартиры на рынке¹² к оценке годового медианного дохода семьи по методике Фонда «Институт экономики города»¹³.

В таблице 4 представлена оценка КДЖ в агломерациях в 2010 и 2022 годах, а также изменение показателя за рассматриваемый период. В таблице 4 также дана качественная оценка уровня доступности жилья в агломерациях в 2022 году, а также экспертная характеристика тенденции изменения КДЖ за период 2010–2022 годов с использованием следующих условных оценок: рост КДЖ за рассматриваемый период на 0–15 % считаем незначительным снижением доступности жилья; рост КДЖ более чем на 15 % – значительным снижением доступности жилья; соответственно, снижение КДЖ на 0–15 % – незначительным повышением доступности жилья, а снижение КДЖ более чем на 15 % – значительным повышением доступности жилья.

¹² То есть половина сделок с квартирами имеют цену ниже медианной, а вторая половина – выше.

¹³ Доступность жилья в крупнейших городских агломерациях России в 2019 году // Фонд «Институт экономики города». URL: http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/dostupnost_zhilya_v_17_gorodskih_aglomeracijah_v_rossii_v_2019_g.pdf. С. 3–6. (дата обращения 04.09.2024).

Таблица 4. Коэффициент доступности жилья в 17 агломерациях в 2010 и 2022 годах

№	Агломерация	КДЖ (2010)	КДЖ (2022)	Прирост показателя, % (2010–2022)	Качественная оценка уровня доступности жилья (2022)	Тенденция 2010–2022
1	Челябинская	3,0	2,7	–11,3	Жилье доступно	Незначительное повышение доступности жилья
2	Самарско-Тольяттинская	3,4	2,7	–19,6	Жилье доступно	Значительное повышение доступности жилья
3	Екатеринбургская	2,9	2,8	–4,1	Жилье доступно	Незначительное повышение доступности жилья
4	Краснодарская	3,1	3,0	–5,4	Жилье доступно	Незначительное повышение доступности жилья
5	Нижегородская	3,1	3,0	–4,1	Жилье доступно	Незначительное повышение доступности жилья
6	Ростовская	4,1	3,0	–27,0	Жилье доступно	Значительное повышение доступности жилья
7	Воронежская	3,5	3,1	–11,5	Жилье не очень доступно	Незначительное повышение доступности жилья
8	Волгоградская	3,8	3,1	–18,3	Жилье не очень доступно	Значительное повышение доступности жилья
9	Пермская	2,5	3,3	31,5	Жилье не очень доступно	Значительное снижение доступности жилья
10	Уфимская	3,3	3,3	–1,6	Жилье не очень доступно	Незначительное повышение доступности жилья
11	Новосибирская	3,8	3,3	–13,4	Жилье не очень доступно	Незначительное повышение доступности жилья
12	Саратовская	3,4	3,4	–1,0	Жилье не очень доступно	Незначительное повышение доступности жилья
13	Красноярская	3,5	3,5	0,6	Жилье не очень доступно	Незначительное снижение доступности жилья
14	Владивостокская	4,0	3,5	–11,5	Жилье не очень доступно	Незначительное повышение доступности жилья
15	Казанская	3,9	4,1	6,0	Приобретение жилья серьезно осложнено	Незначительное снижение доступности жилья
16	Московская	4,7	4,9	3,5	Приобретение жилья серьезно осложнено	Незначительное снижение доступности жилья
17	Санкт-Петербургская	6,0	5,0	–16,3	Приобретение жилья серьезно осложнено	Значительное повышение доступности жилья
Коэффициент доступности жилья в медианной агломерации		3,5	3,3	–5,3	Жилье не очень доступно	Незначительное повышение доступности жилья

Источник: расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата и по данным Росстата, открытый интернет-портал объявлений о продаже жилья Domofond.ru

Основные результаты анализа жилищных индикаторов развития крупнейших городских агломераций

На основе анализа показателей жилищной сферы в крупнейших городских агломерациях были выявлены следующие оценки:

- совокупный жилищный фонд 17 крупнейших агломераций в 2021 году составил 1,4 млрд кв. м, или 34 % жилищного фонда России (жилищный фонд России – 4 млрд кв. м);
- за 12 лет жилищная обеспеченность населения в 17 крупнейших агломерациях улучшилась, в том числе в 15 из них – более чем на 4 кв. м общей площади жилых помещений;
- в 2021 году в десяти крупнейших агломерациях уровень жилищной обеспеченности превысил среднероссийский уровень (среднероссийский уровень – 27,8 кв. м общей площади жилья на душу населения), а в двух агломерациях составил в среднем более 30 кв. м на человека (в Воронежской и Краснодарской агломерациях);
- в крупнейших агломерациях в период 2010–2018 годов наблюдался общий тренд роста доступности жилья (измеряемый по КЖД), который сменился в 2019–2022 годах трендом на снижение доступности жилья, однако в 2022 году жилье всё же было более доступно, чем в 2010 году;
- по международной классификации¹⁴, в 2022 году в шести крупнейших агломерациях рынок жилья имел характеристику «жилье доступно», а в 11 – «жилье не очень доступно» или «приобретение жилья серьезно осложнено»;
- совокупная капитализация жилищного фонда 17 крупнейших агломераций составила в 2020 году 86 % от капитализации жилищного фонда России;
- капитализация жилищного фонда в крупнейших агломерациях в среднем в 2021 году превышала ВВП агломераций в 2,7 раза. Жилищные активы играют наиболее заметную роль в экономиках Московской, Санкт-Петербургской, Казанской и Краснодарской агломераций, где их рыночная стоимость в 2021 году превышала три годовых ВВП.

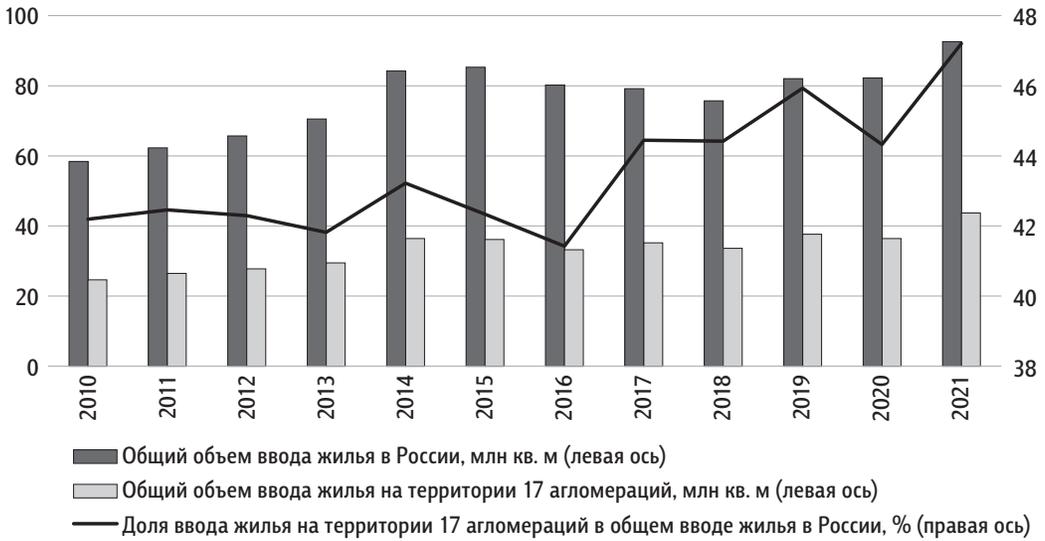
3. Индикаторы градостроительной сферы крупнейших городских агломераций

Индикаторы жилищного строительства

Совокупный объем ввода жилья в 17 агломерациях в 2010–2021 годах составил 401 млн кв. м, или 43,7 % от общего объема ввода жилья в России (ввод жилья в России за этот период – 918 млн кв. м). В 2021 году за счет высоких объемов жилищного строительства в агломерациях за рассматриваемый период доля жилищного фонда агломераций, построенного после 2010 года, составила в среднем 30 %. Совокупный ввод жилья в 17 агломерациях составил в 2021 году 47 % от ввода жилья в России, в том числе многоквартирных домов (МКД) 65,2 %, объектов индивидуального жилищного строительства (ИЖС) – 31,3 %. В 2021 году лидером по объему ввода жилья, в том числе объектов ИЖС, была Московская агломерация. Основные указанные тренды представлены на рисунках 12–15.

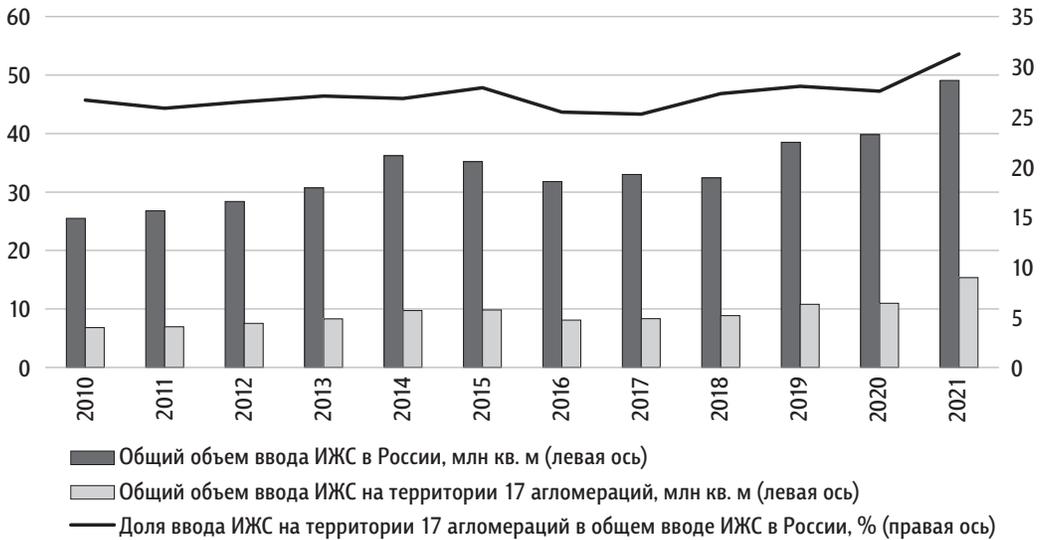
¹⁴ Международная классификация рынков жилья по уровню доступности жилья, применяемая ООН, ОЭСР и другими международными организациями – International Housing Affordability // Источник: The Demographia. URL: <http://www.demographia.com/dhi.pdf> (дата обращения: 03.09.2024).

Рисунок 12. Объем ввода жилья в России и в 17 крупнейших агломерациях в 2010–2021 годах, млн кв. м



Источник: расчеты авторов по данным Росстата, в том числе Базы данных показателей муниципальных образований Росстата

Рисунок 13. Объем ввода объектов ИЖС в России и в 17 агломерациях в 2010–2021 годах, млн кв. м



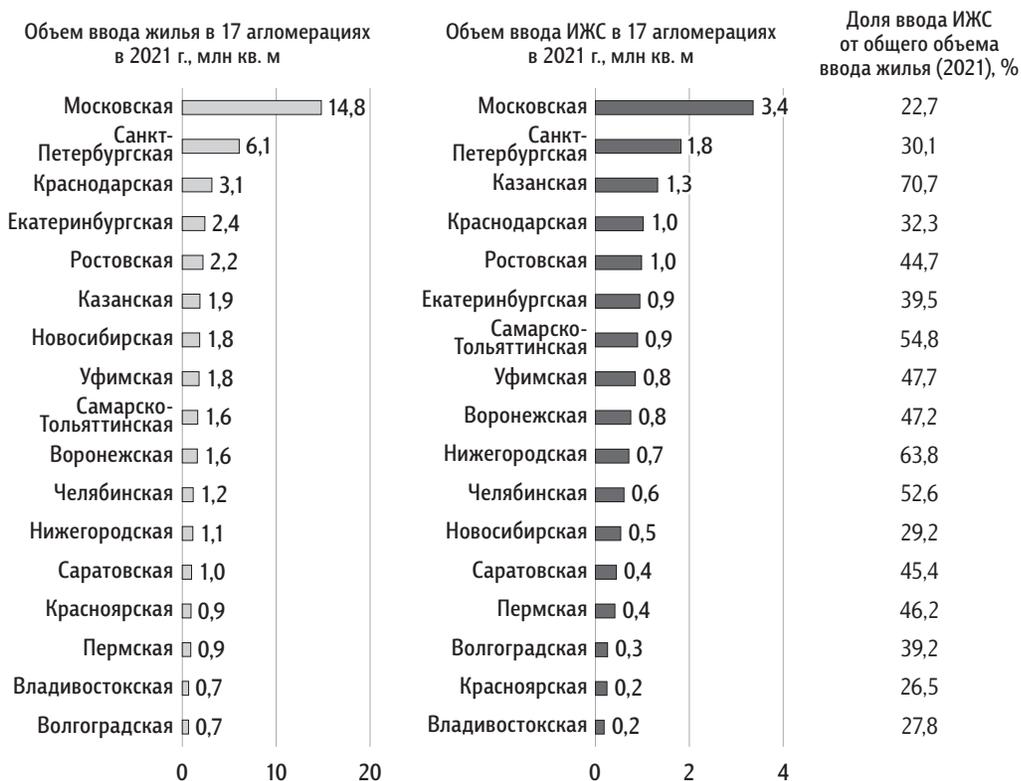
Источник: расчеты авторов по данным Росстата, в том числе Базы данных показателей муниципальных образований Росстата

Рисунок 14. Объем ввода МКД в России и в 17 агломерациях в 2010–2021 годах, млн кв. м



Источник: расчеты авторов по данным Росстата, в том числе Базы данных показателей муниципальных образований Росстата

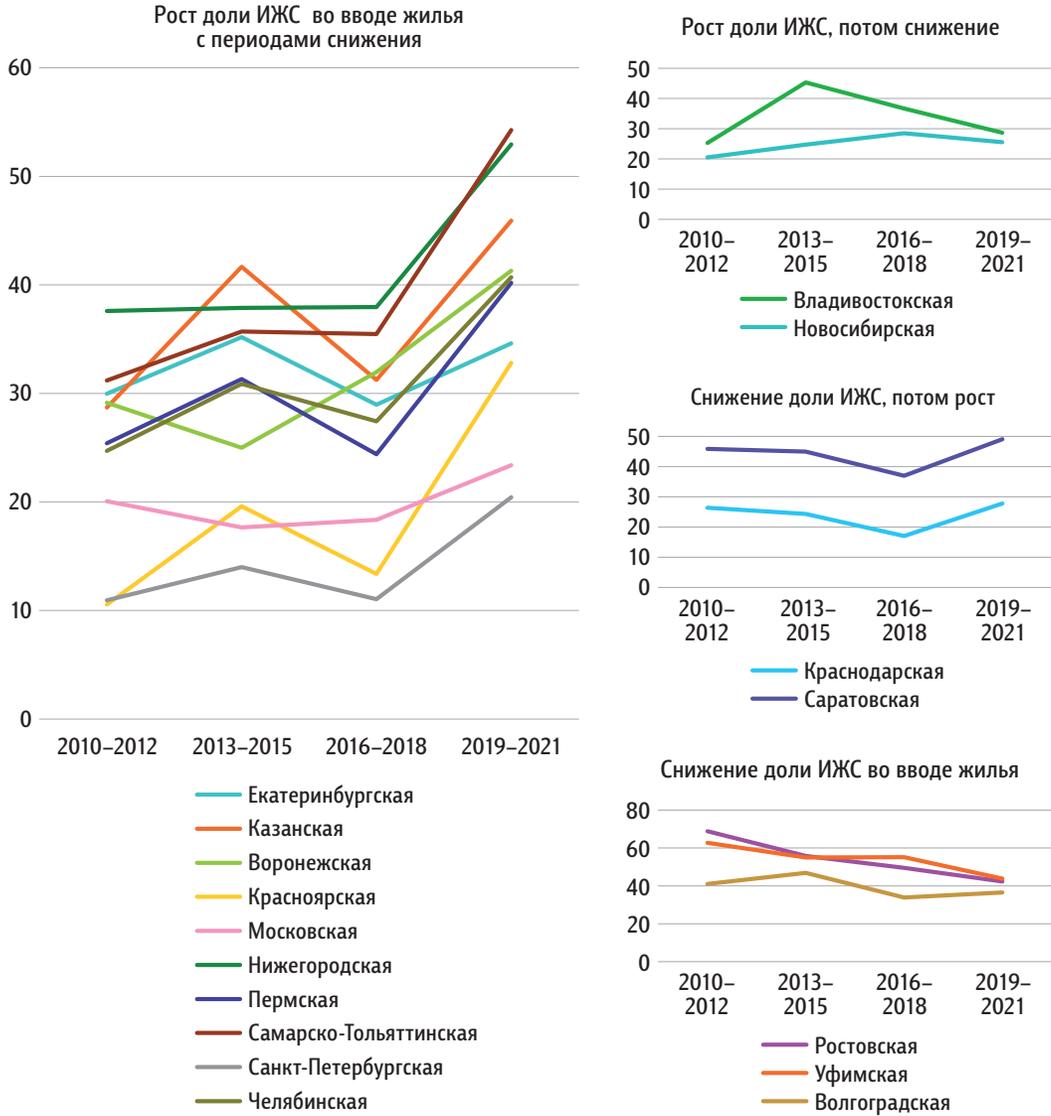
Рисунок 15. Объем ввода жилья, в том числе объем ввода объектов ИЖС, и доля ввода объектов ИЖС от общего объема ввода жилья в 2021 году в 17 агломерациях, млн кв. м и %



Источник: расчеты авторов по данным Росстата, в том числе Базы данных показателей муниципальных образований Росстата

На рисунке 16 представлена группировка 17 крупнейших агломераций по доле ввода объектов ИЖС от общего объема ввода жилья за трехлетние периоды в период 2010–2021 годов. В большинстве агломераций в указанный период наблюдался тренд на увеличение доли ввода объектов ИЖС, несмотря на отдельные периоды снижения значений показателя. Только в трех агломерациях (Ростовской, Уфимской, Волгоградской) доля объектов ИЖС в 2010–2021 годах снижалась.

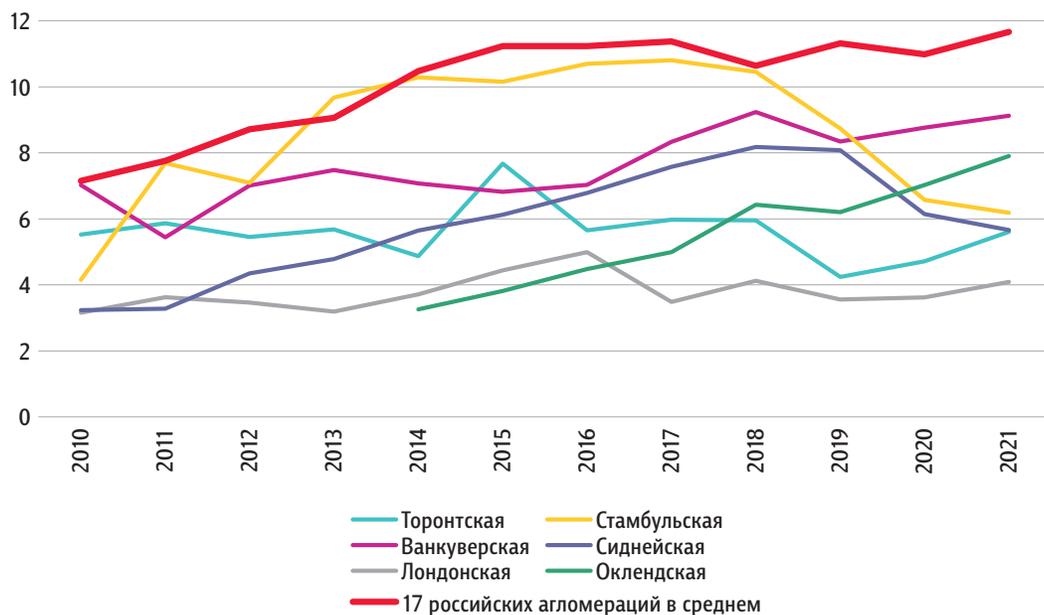
Рисунок 16. Средняя доля ввода объектов ИЖС от общего объема ввода жилья в 17 крупнейших агломерациях за трехлетние периоды в период 2010–2021 годов, %



Источник: расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата

Российские агломерации в основном опережают зарубежные агломерации по вводу жилых единиц на 1000 человек населения¹⁵. На рисунке 17 представлена динамика ввода жилых единиц в среднем в 17 крупнейших городских агломерациях России и в зарубежных агломерациях¹⁶.

Рисунок 17. Ввод жилых единиц на 1000 человек населения в российских и зарубежных агломерациях в 2010–2021 годах, ед.



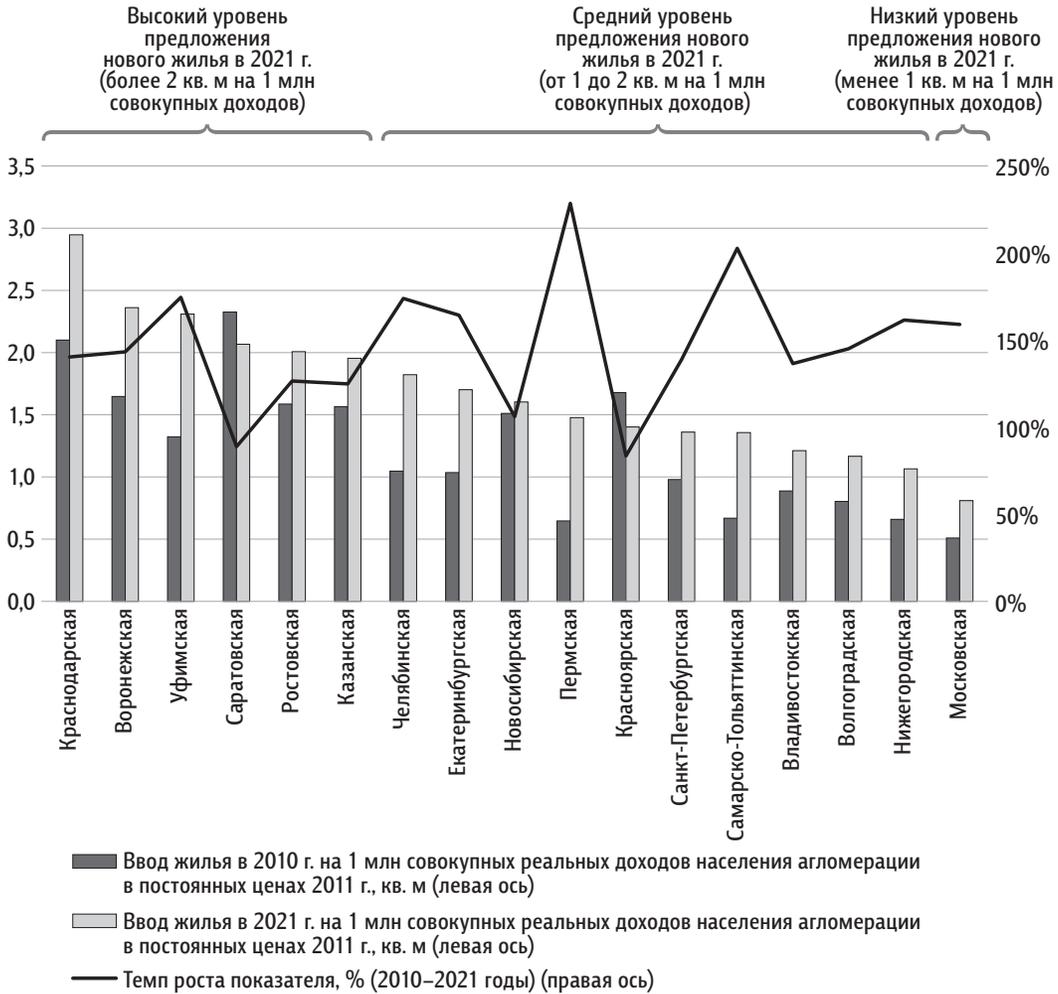
Источник: российские агломерации – расчеты авторов по данным Росстата, в том числе Базы данных показателей муниципальных образований Росстата; зарубежные агломерации: Торонтская, Ванкуверская – Government of Canada Statistics, URL: <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3410013401&pickMembers%5B0%5D=1.26&pickMembers%5B1%5D=3.1&cubeTimeFrame.startYear=2010&cubeTimeFrame.endYear=2022&referencePeriods=20100101%2C20220101>; Лондонская – Greater London Authority, URL: https://data.london.gov.uk/dataset/residential-completions-dashboard?_gl=1%2a1vm82rg%2a_ga%2aMTI5MTY0MjQ0MS4xNjc3MDYxMDcy%2a_ga_PY4SWZN1RJ%2aMTY4MDUyNTY4NS4xLjAuMTY4MDUyNTY4NS42MC4wLjA.; Стамбульская – Статистическая база данных Турции, URL: <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=135&locale=en>; Сиднейская – Urban Taskforce Australia, URL: <https://www.urbantaskforce.com.au/12769-2/>; Оклендская – Auckland Council Research and Evaluation Unit, RIMU, URL: <https://www.knowledgeauckland.org.nz/publications/auckland-monthly-housing-update-datasheet>

В большинстве рассматриваемых российских агломераций объем предложения нового жилья относительно совокупных реальных доходов населения возрос за период 2010–2021 годов, то есть предложение расширилось более интенсивно, чем росли совокупные реальные доходы (рисунок 18). В 2021 году только в одной агломерации наблюдался низкий уровень предложения нового жилья (менее 1 кв. м на 1 млн реальных доходов населения).

¹⁵ Следует отметить, что сравнение российских и зарубежных агломераций по объемам ввода общей площади жилья затруднительно, поскольку такие данные по зарубежным агломерациям в основном отсутствуют, а учитываются данные именно по количеству введенных жилых единиц.

¹⁶ При анализе данных, представленных на рисунке 16, необходимо принимать во внимание тот факт, что средний размер жилой единицы, введенный в российских агломерациях в указанный период, значительно ниже, чем средний размер жилой единицы, введенной в указанный период в зарубежных агломерациях, представленных на рисунке 16.

Рисунок 18. Общая площадь жилых помещений, введенная в эксплуатацию за год, на 1 млн руб. совокупных денежных доходов населения в 2010 и 2021 годах (в постоянных ценах 2011 года), а также темп роста данного показателя в 2010–2021 годах, %



Источник: расчеты авторов по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата

Индикаторы градостроительного регулирования

Для оценки качества градостроительного регулирования на территориях исследуемых агломераций были разработаны методики построения индексов градостроительного регулирования: индекса базового градостроительного регламента и индекса согласованности градостроительной политики.

Индекс базового градостроительного регламента оценивает наличие базового набора параметров градостроительного регламента в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ) в части предельных параметров этажности, размеров земельных участков в зонах жилой застройки в ядре агломерации и в периферийных муниципальных образованиях агломерации (оценка проводится по выборке таких зон в отобранных муниципальных образованиях с наиболее активными процессами жилищного строительства). Показатель

измеряется по шкале от 0 до 1: чем ближе значение индекса к 1, тем более полным является базовый градостроительный регламент на территории агломерации. Более полный базовый градостроительный регламент позволяет реализовывать более эффективную градостроительную политику посредством предъявления прозрачных публичных правил использования недвижимости, в том числе застройки земельных участков. В таблице 5 представлены результаты расчета индекса градостроительного регламента в отношении 17 рассматриваемых агломераций.

Таблица 5. Индекс базового градостроительного регламента в 2022 году*

	Агломерация	Индекс
1	Краснодарская	0,64
2	Волгоградская	0,61
3	Новосибирская	0,61
4	Казанская	0,56
5	Самарско-Тольяттинская	0,53
6	Уфимская	0,53
7	Владивостокская	0,50
8	Пермская	0,50
9	Ростовская	0,44
10	Нижегородская	0,39
11	Саратовская	0,33
12	Екатеринбургская	0,31
13	Воронежская	0,22
14	Красноярская	0,19
15	Челябинская	0,17
16	Московская	0,08
17	Санкт-Петербургская	0,00

* Чем ближе значение индекса к 1, тем более полным является базовый градостроительный регламент на территории агломерации.

Источник: расчеты и оценки авторов на основе информации правил землепользования и застройки отобранных муниципальных образований в составе рассматриваемых агломераций

В целях расчета индекса базового градостроительного регламента осуществлялась оценка следующих индикаторов:

- 1) наличие/отсутствие максимальной этажности разрешенного строительства в зоне застройки МКД в составе градостроительного регламента в ПЗЗ ядра агломерации;
- 2) наличие/отсутствие максимальной этажности разрешенного строительства в зоне застройки МКД в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ периферийных муниципальных образований, а также значение такой этажности;
- 3) наличие/отсутствие минимальных/максимальных размеров земельных участков в зоне застройки МКД в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ ядра и отобранных периферийных муниципальных образованиях агломерации.

В качестве зоны застройки МКД рассматривался тип зоны застройки МКД, предусмотренный ПЗЗ, в которой допускается возведение МКД максимальной этажности по сравнению с другими территориальными зонами застройки МКД. Примеры расчета индекса базового градостроительного регламента приведены в таблице 6.

Таблица 6. Примеры расчета индекса базового градостроительного регламента в отношении агломераций, 2022 год

Агломерации	Значения индикаторов, учитываемых при расчете индекса			Итоговое значение индекса
	Наличие/отсутствие макс. этажности в зоне застройки МКД в ПЗЗ ядра агломерации	Наличие/отсутствие макс. этажности в зоне застройки МКД в ПЗЗ периферийных муниципальных образований (МО), значение такой этажности	Наличие/отсутствие макс./мин. размеров земельных участков (ЗУ) в зоне застройки МКД в ПЗЗ ядра и периферийных МО	
Краснодарская	1 (в ядре агломерации установлена максимальная этажность)	0,25 (в одном периферийном МО максимальная этажность составляет 10 этажей, в другом – 17 этажей)	0,67 (в ядре и в одном периферийном МО установлены как мин., так и макс. размеры ЗУ, в другом периферийном МО макс./мин. размеры ЗУ не установлены)	0,64
Новосибирская		0 (в одном периферийном МО максимальная этажность составляет 14 этажей, в другом – 17 этажей)	0,83 (во всех МО установлены мин. размеры ЗУ, а макс. размеры ЗУ не установлены только в одном периферийном МО)	0,61
Московская	0 (в ядре агломерации максимальная этажность не установлена)	0 (ни в одном из периферийных МО максимальная этажность не установлена)	0,25 (в одном периферийном МО установлены как мин., так и макс. размеры ЗУ, в остальных МО, включая ядро, макс./мин. размеры ЗУ не установлены)	0,08
Санкт-Петербургская			0 (ни в одном из МО, включая ядро, не установлены ни макс., ни мин. размеры ЗУ)	0

Источник: расчеты и оценки авторов на основе информации правил землепользования и застройки отобранных муниципальных образований в составе рассматриваемых агломераций

Индекс согласованности градостроительной политики оценивает уровень «горизонтальной» согласованности градостроительной политики между ядром и периферией агломерации. Показатель измеряется по шкале от 0 до 1: чем ближе значение индекса к 1, тем более согласованной можно считать градостроительную политику на территории агломерации. Под согласованностью понимается снижение предельной разрешенной этажности жилой застройки и увеличение предельных разрешенных размеров земельных участков под застройкой от ядра к периферии агломерации.

В таблице 7 представлены результаты расчета индекса согласованности градостроительной политики. В большинстве агломераций наблюдается низкий уровень согласованности градостроительной политики между ядром агломерации и прилегающими муниципальными образованиями.

Таблица 7. Индекс согласованности градостроительной политики в 2022 году*

	Агломерация	Индекс
1	Новосибирская	0,88
2	Уфимская	0,50
3	Владивостокская	0,44
4	Пермская	0,38
5	Нижегородская	0,30
6	Воронежская	0,25
7	Саратовская	0,25
8	Казанская	0,20
9	Самарско-Тольяттинская	0,18
10	Челябинская	0,18
11	Волгоградская	0,13
12	Красноярская	0,13
13	Краснодарская	0,05
14	Екатеринбургская	0,03
15	Ростовская	0,03
16	Санкт-Петербургская	0,03
17	Московская	0,00

* Чем ближе значение индекса к 1, тем более согласованной можно считать градостроительную политику на территории агломерации.

Источник: расчеты и оценки авторов на основе информации правил землепользования и застройки отобранных муниципальных образований в составе рассматриваемых агломераций

В целях расчета индекса согласованности градостроительной политики осуществлялась оценка следующих индикаторов:

- 1) пространственная дифференциация минимальных и максимальных значений этажности разрешенного строительства в зоне застройки МКД в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ ядра и периферийных муниципальных образований;
- 2) пространственная дифференциация минимальных/максимальных размеров земельных участков в зоне застройки МКД и ИЖС в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ ядра и периферийных муниципальных образований.

В качестве территориальной зоны застройки МКД рассматривался тип зоны застройки МКД, предусмотренный ПЗЗ, в которой допускается возведение МКД максимальной этажности по сравнению с другими территориальными зонами застройки МКД. В качестве территориальной зоны застройки ИЖС рассматривался тип зоны в ПЗЗ, предназначенной для размещения индивидуальных жилых домов (с количеством надземных этажей не более чем три), в том числе строений и сооружений вспомогательного использования, связанных с проживанием граждан. В таблице 8 приведены примеры расчета индекса согласованности градостроительной политики.

Таблица 8. Примеры расчета индекса согласованности градостроительной политики, 2022 год

Агломерации	Значения индикаторов, учитываемых при расчете индекса			Итоговое значение индекса
	Пространственная дифференциация мин./макс. этажности в зоне застройки МКД	Пространственная дифференциация мин./макс. размеров земельных участков (ЗУ) в зоне застройки МКД	Пространственная дифференциация мин./макс. размеров ЗУ в зоне застройки ИЖС	
Новосибирская	1 (во всех МО этажность от центра к периферии дифференцированно снижается)	0,5 (во всех МО мин./макс. размеры ЗУ от центра к периферии одинаково повышаются)	1 (во всех МО мин./макс. размеры ЗУ от центра к периферии дифференцированно увеличиваются)	0,88
Уфимская	0,5 (во всех МО этажность от центра к периферии снижается одинаково)	0 (мин./макс. размеры ЗУ в периферийных МО не установлены)	1 (во всех МО мин./макс. размеры ЗУ от центра к периферии дифференцированно увеличиваются)	0,5
Саратовская	0 (предельные параметры этажности в ядре агломерации не установлены)	0 (мин./макс. размеры ЗУ в ядре агломерации не установлены)		0,25
Красноярская	0 (отсутствуют данные по ядру агломерации)	0 (мин./макс. размеры ЗУ в ядре агломерации не установлены)	0,5 (во всех МО мин./макс. размеры ЗУ от центра к периферии одинаково повышаются)	0,13

Источник: расчеты и оценки авторов на основе информации правил землепользования и застройки отобранных муниципальных образований в составе рассматриваемых агломераций

Основные результаты анализа индикаторов градостроительного развития крупнейших городских агломераций

По результатам анализа индикаторов градостроительной сферы в крупнейших городских агломерациях были выявлены следующие основные оценки и тренды:

- совокупный объем жилищного строительства в 17 агломерациях в 2010–2021 годах составил 401 млн кв. м, или 43,7 % от общего объема ввода жилья в России (объем ввода жилья за тот период 918 млн кв. м);
- в 2010–2021 годах доля ввода жилья в 17 агломерациях от общего ввода жилья в России возрастала, составив в 2021 году 47 %, в том числе доля ввода многоквартирных домов составила 65,2 %, а объектов ИЖС – 31,3 %;
- за счет таких высоких объемов жилищного строительства в 17 крупнейших агломерациях доля жилищного фонда таких агломераций, построенного в 2010–2021 годах, составила в среднем 30 %;
- в большинстве крупнейших агломераций в 2010–2021 годах наблюдался тренд на увеличение доли объектов ИЖС во вводе жилья, несмотря на отдельные периоды снижения значений показателя. Только в трех агломерациях доля объектов ИЖС стабильно снижалась в рассматриваемый период (в Ростовской, Уфимской, Волгоградской агломерациях); доля объектов ИЖС во вводе жилья в 17 крупнейших агломерациях в 2021 году в среднем составила 42,4 %, в том числе в 12 агломерациях превысила 30 %;

- в большинстве крупнейших агломераций объем предложения нового жилья (в кв. м общей площади) относительно совокупных реальных доходов населения за период 2010–2021 годов возрос, то есть предложение увеличивалось более интенсивно, чем росли совокупные реальные доходы населения; в 2021 году только в одной агломерации (Московская) наблюдался низкий уровень предложения нового жилья (менее 1 кв. м на 1 млн реальных доходов населения);
- по состоянию на 2022 год полный набор базовых параметров градостроительного регламента (этажность, размеры земельных участков) в правилах землепользования и застройки всех муниципальных образований в составе агломерации не был установлен ни в одной из 17 крупнейших агломераций;
- в большинстве рассмотренных крупнейших агломераций в 2022 году наблюдался низкий уровень согласованности градостроительной политики между ядром агломерации и прилегающими муниципальными образованиями, входящими в состав агломерации.

Выводы

По результатам исследования были выявлены следующие основные перспективы и ограничения развития экономики, градостроительной и жилищной сфер крупнейших российских агломераций в среднесрочной перспективе.

1. В 2010–2021 годах рост экономики крупнейших агломераций в том числе поддерживался их демографическим ростом. Исходя из демографических прогнозов Росстата в отношении России в целом и субъектов Российской Федерации в следующие 10 лет во многих таких агломерациях можно ожидать снижения численности населения, что будет главным вызовом для дальнейшего экономического роста в таких агломерациях, который всё больше будет зависеть от роста производительности труда.
2. Значимая роль крупнейших агломераций в экономике России будет сохраняться, а при опережающем росте производительности труда – возрастать.
3. Доля жилищного строительства в крупнейших агломерациях не уменьшится, несмотря на возможное снижение численности населения в некоторых таких агломерациях. При этом доля жилищного фонда, построенного в таких агломерациях после 2010 года, к 2030 году, по нашим оценкам, составит не менее 40 %.
4. Потребность граждан в более просторном жилье, в том числе в индивидуальных жилых домах, в крупнейших агломерациях будет возрастать, однако развитие малоэтажного строительства, включая ИЖС, будет определяться доступностью жилья (уровнем цен на жилье относительно доходов населения), доступностью кредитных механизмов для застройщиков и граждан, согласованностью градостроительной политики между ядром агломерации и прилегающими муниципальными образованиями, в том числе установлением градостроительных регламентов, необходимых для развития ИЖС на периферии агломераций, и созданием необходимой инфраструктуры.

Р. А. Попов,
заместитель директора Направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города»,
кандидат географических наук

А. С. Пузанов,
генеральный директор,
директор Направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города»,
кандидат географических наук

ДИНАМИКА ЗНАЧЕНИЙ ИНДЕКСА КАЧЕСТВА ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ В 2018–2023 ГОДАХ

В статье представлены результаты исследований, посвященных анализу динамики в 2018–2023 годах значений индекса качества городской среды российских городов, рассчитываемого Минстроем России по специально утвержденной методике. Рассмотрены основные тренды этой динамики, выявлены факторы, влияющие на значение индекса.

Введение

Индекс качества городской среды (ИКГС) российских городов – один из самых авторитетных и востребованных отечественных индексов городов. Его авторитет обусловлен как довольно длительной по российским меркам историей непрерывного расчета (с 2018 года), так и беспрецедентным охватом: с самого начала он рассчитывался для всех городов Российской Федерации¹. Несмотря на то, что в адрес индекса высказывалось и высказывается немало критических замечаний², ни один другой аналогичный инструмент не дает сравнимой по комплексности картины состояния среды российских городов в динамике за сопоставимый период.

ИКГС ежегодно рассчитывается Минстроем России по специально утвержденной методике³ (далее – Методика формирования ИКГС). Эта методика изначально была инновационной, прежде всего в силу опоры на новые на тот момент, отвечавшие современным потребностям в информации источники первичных данных. Базы данных Росстата в числе этих источников занимают скромное место, зато активно используются базы

¹ Исключения составляют города на новых территориях, так как по ним нет соответствующей статистики. Без их учета общее число городов в стране за время расчета индекса также менялось: в 2018 году в Российской Федерации насчитывалось 1114 городов, в 2019 году – 1115, в 2020 году – 1116, с 2021 по 2023 годы – 1117.

² См., например: Ростислав К. В. Критический разбор методики расчета индекса качества городской среды // ЭКО. – 2023. – № 10 (592). – С. 174–192. URL: <https://ecotrends.ru/index.php/eco/article/view/4673> (дата обращения: 26.08.2024); Королева Е. Н., Мищенко В. В. Некоторые подходы к расчету индекса качества городской среды // Экономика. Профессия. Бизнес. – 2020. – № 4. – С. 61–66. URL: <http://journal.asu.ru/ec/article/view/epb2019101> (дата обращения: 26.08.2024).

³ Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 года № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды».

ведомственной статистики, а также данные ГИС и спутниковых снимков, результаты мониторинга публикаций в социальных сетях и другие «нестандартные» источники.

Новаторским был и набор показателей, включенных в состав ИКГС: многие показатели, отражающие привлекательность городских территорий для жизни, досуга и бизнеса, уровень их комфортности и доступности для разных категорий населения, насыщенность услугами и пр., ранее не рассчитывались для российских городов. Достоинство этих новых показателей заключается еще и в том, что они, в отличие от показателей Росстата, в большинстве своем привязаны к территории города как населенного пункта, а не муниципального образования в целом. Поэтому на фоне массового укрупнения муниципальных образований и преобразования муниципальных районов в городские и муниципальные округа ИКГС в существенно меньшей степени подвержен риску утраты городской привязки, чем индексы городов, базирующиеся на официальной статистике.

Разработку ИКГС можно рассматривать и как попытку приблизиться к мировым стандартам в области оценки качества городской среды. За рубежом с начала текущего века нарабатан богатый и разнообразный опыт формирования комплексных индексов качества городской среды и удобства городов для жизни⁴, и Россия в этом отношении долгое время отставала. При выборе показателей, составляющих индекс, учитывались актуальные международные методики, в том числе используемые такими организациями, как ООН и ОЭСР.

Кроме того, разработка ИКГС имела важное значение в контексте достижения национальных целей Российской Федерации. На данный индекс опираются ряд индикаторов, характеризующих степень достижения национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» в рамках Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (далее – Единый план по достижению национальных целей)⁵.

1. Методика расчета индекса качества городской среды

ИКГС рассчитывается по балльной системе как сводный индекс, формируемый частными показателями (индикаторами), отражающими шесть типов так называемых городских пространств:

- жилье и прилегающие пространства;
- озелененные пространства;
- общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства;
- социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства;
- улично-дорожная сеть;
- общегородское пространство.

Пространства каждого из этих типов оцениваются по шести критериям: безопасность, комфортность, экологичность и здоровье, идентичность и разнообразие, современность и актуальность среды, эффективность управления. Таким образом, формируется своего рода матрица типов пространств и критериев оценки, ячейками которой (на пересечении типов и критериев) и выступают индикаторы общим числом 36.

Для повышения корректности сопоставления все города поделены на семь размерных групп в зависимости от численности их населения⁶, а для нивелирования климатических условий, объективно влияющих на возможности городов повышать качество

⁴ См. статью Р. А. Попова «Индексы городов как инструменты оценки городского развития» в настоящем номере «Городского альманаха».

⁵ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 года № 2765-р.

⁶ Крупнейшие (численность населения свыше 1 млн человек); крупные (от 250 тыс. до 1 млн человек); большие (от 100 до 250 тыс. человек); средние (от 50 до 100 тыс. человек); малые с численностью населения от 25 до 50 тыс. человек; малые с численностью населения от 5 до 25 тыс. человек; малые с численностью населения менее 5 тыс. человек.

среды, – на две климатические группы с условно комфортным климатом и с условно дискомфортным климатом.

Внутри каждой размерной группы городов формируется индивидуальная 10-балльная шкала, по которой нормируются значения каждого индикатора. Города с наибольшими значениями индикатора в группе получают 10 баллов, города с наименьшими – 1 балл. Сводный индекс рассчитывается как сумма баллов города по всем индикаторам. Таким образом, ИКГС для каждого города теоретически может принимать значение от 36 до 360 баллов.

Для каждой группы городов на портале «Индекс качества городской среды»⁷ представлены минимальный, максимальный и средний баллы. Под средним баллом понимается среднее арифметическое значений индекса всех городов группы. В соответствии с Методикой формирования ИКГС, значение индекса, превышающее 180 баллов, то есть половину максимально возможного значения (далее также – пороговое значение), означает, что город характеризуется благоприятной городской средой. Соответственно, если средний балл по группе превышает пороговое значение, Методикой формирования ИКГС это интерпретируется как преобладание городов с благоприятной средой в данной группе.

В действительности на среднегрупповые значения влияют «выбросы» в виде городов с экстремально высокими или низкими в пределах группы значениями. Более точно положение группы в целом на шкале оценки качества городской среды отражают медианные значения. На портале ИКГС они не указываются, но представленная информация позволяет их рассчитать. Далее в статье мы будем опираться преимущественно на медианные значения, упоминая средние значения по мере необходимости (например, когда они существенно отличаются от медианных).

2. Результаты расчета индекса качества городской среды за 2018–2023 годы

На протяжении всего периода расчета значение ИКГС в среднем по городам России поступательно увеличивалось. Вехой в этом отношении стал 2022 год: по его итогам медианное значение ИКГС по всему массиву городов составило 189 баллов и таким образом впервые превзошло пороговое значение (180 баллов), позволяющее признать качество среды благоприятным. В логике индекса это означает, что с 2022 года Россия стала страной с благоприятным в целом качеством среды городов. Если же учитывать не медианные, а средние значения, то пороговое значение было превышено еще в 2021 году, составив 184 балла, а к 2023 году среднее значение выросло до 200 баллов⁸.

Фиксируемые темпы роста среднего значения ИКГС превосходят плановые темпы, установленные Единым планом по достижению национальных целей. Этот документ содержит индикатор «Прирост среднего индекса качества городской среды по отношению к 2019 году». Его целевое значение на 2022 год установлено на уровне 13 %, а на 2023 год – на уровне 17 %. По факту же в 2022 году значение индикатора (если брать средние значения в 2022 и в 2019 годах) составило 14 %, а в 2023 году – 18 %. По медианным значениям в 2022 году показатель был несколько ниже целевого (12 %), но в 2023 году также превзошел его (18 %). Таким образом, по данному индикатору российские города идут с некоторым опережением графика достижения национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни».

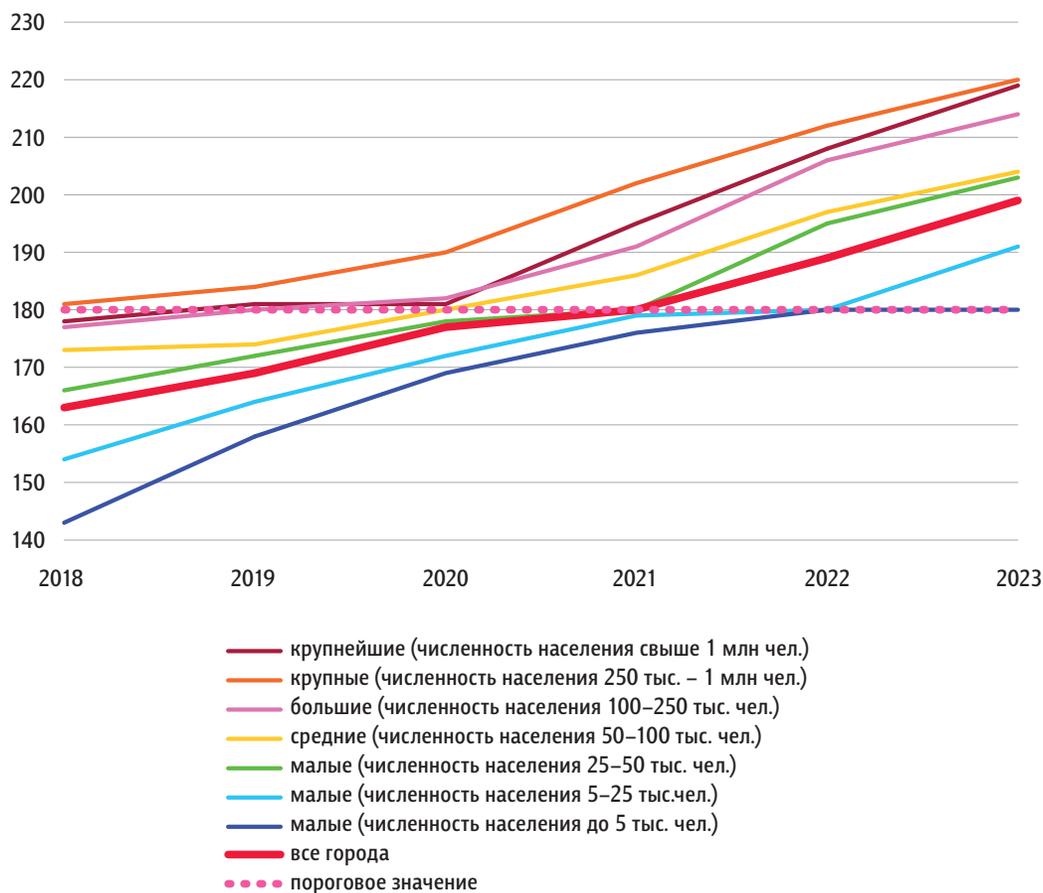
Поступательный рост наблюдался и в разрезе каждой из размерных групп городов (рисунок 1). В 2018 году только в одной из них, а именно в группе крупных городов

⁷ Индекс качества городской среды. URL: <https://индекс-городов.рф/> (дата обращения: 26.08.2024).

⁸ Превышение среднего значения ИКГС по всему массиву городов над медианным наблюдается третий год подряд (в 2018–2020 годах эти значения совпадали). Это говорит о появлении заметного числа городов, ведущих себя нестандартно, демонстрирующих сверхвысокие на общем фоне темпы изменения значений ИКГС.

с населением от 250 тыс. до 1 млн человек, медианное значение превышало пороговое (отмечено на рисунке 1 розовой пунктирной линией). Далее ежегодно добавлялось по одной размерной группе городов с превышением медианным значением ИКГС порогового значения. В результате к 2023 году только у одной группы (а именно у нижней размерной группы малых городов с численностью населения менее 5 тыс. человек) медианное значение ИКГС не превысило пороговое значение, хотя приблизилось к нему вплотную, составив 180 баллов, и с высокой вероятностью уже по итогам 2024 года превзойдет его.

Рисунок 1. Медианные значения индекса качества городской среды по размерным группам российских городов и по всему массиву городов в 2018–2023 годах

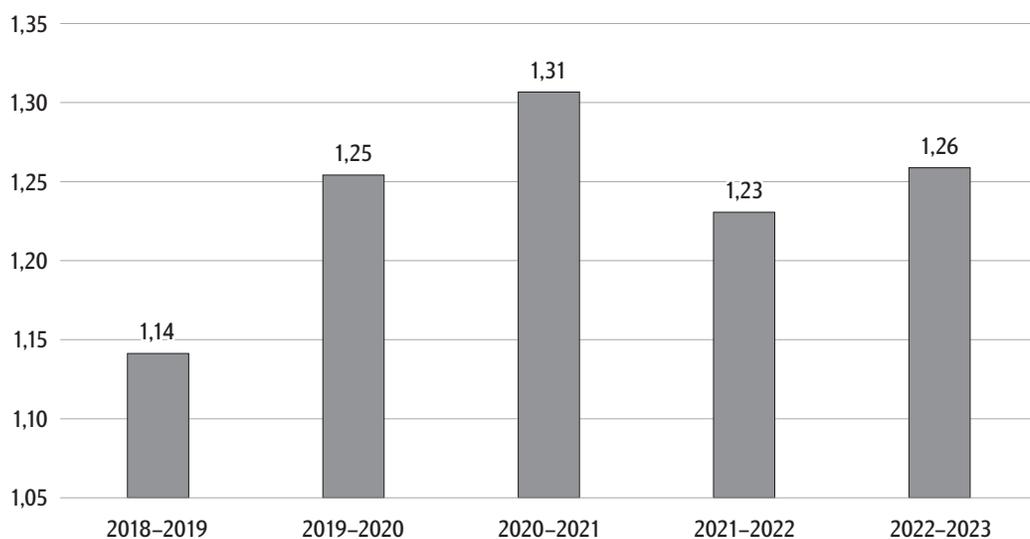


Источник: расчеты авторов по данным портала «Индекс качества городской среды»

Соответственно увеличивалась и доля городов с благоприятной средой (то есть со значением ИКГС выше 180 баллов) от общего числа городов. В 2018 году этот показатель составлял менее 25 %, в то время как в 2023 году он составил уже 67,9 %. Таким образом, **за период расчета ИКГС число городов с благоприятной средой выросло почти в три раза.** В этом отношении Единый план по достижению национальных целей также перевыполнен: целевое значение этого показателя на 2023 год установлено данным документом на уровне 50 %, то есть ниже даже фактического уровня 2022 года (54 %).

Тем не менее в 2022 году на фоне продолжения общего роста ИКГС стало заметным приближение предела насыщения. В этом году, во-первых, впервые сократились темпы прироста числа городов с благоприятной средой, во-вторых, впервые за всё время расчета индекса число городов со снижением значения ИКГС за год возросло, а число городов, где это значение увеличилось, сократилось. Причем, если первая тенденция в 2023 году не подтвердилась – темпы роста вновь выросли (рисунок 2), то вторая продолжилась, и снижение значения ИКГС произошло уже в 58 городах против 43 в период 2021–2022 годов (таблица 1).

Рисунок 2. Темпы прироста числа городов с благоприятной средой в 2018–2023 годах, %



Источник: расчеты авторов по данным портала «Индекс качества городской среды»

Таблица 1. Число и доля городов с различными векторами динамики значений ИКГС за каждый год расчета индекса и в целом за период 2018–2023 годов

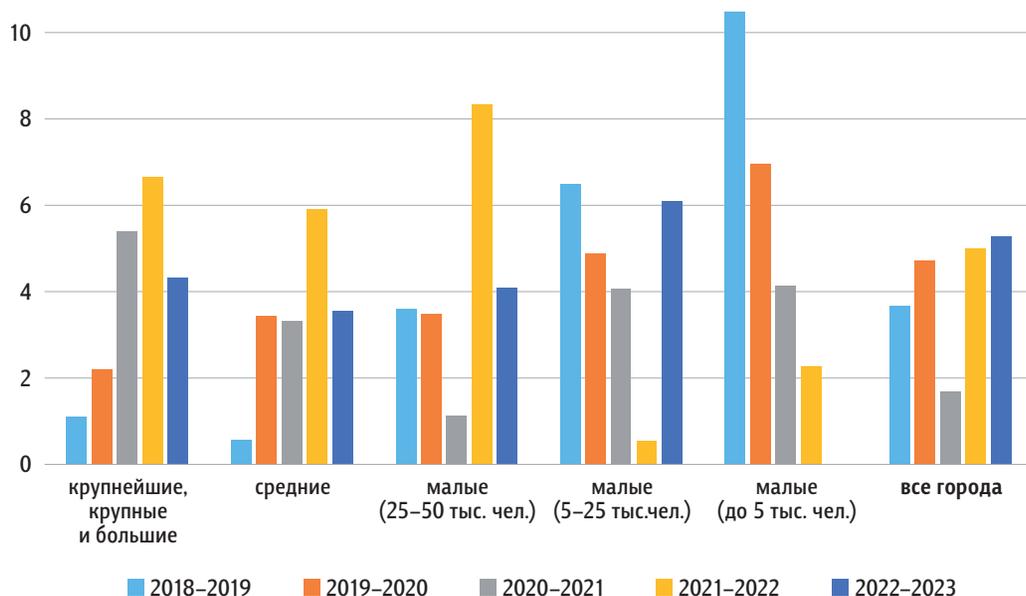
Группы городов	Ед. изм.	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023	2018–2023
Города со снижением значения ИКГС	число, ед.	234	82	17	43	58	5
	доля от общего числа, %	21,0	7,3	1,5	3,8	5,2	0,4
Города с неизменившимся значением ИКГС	число, ед.	67	91	110	97	122	1
	доля от общего числа, %	6,0	8,2	9,9	8,7	10,9	0,1
Города с ростом значения ИКГС	число, ед.	813	942	989	977	937	1111
	доля от общего числа, %	73,0	84,5	88,6	87,5	83,9	99,5
Всего городов	число, ед.	1114	1115	1116	1117	1117	1117

Источник: расчеты авторов по данным портала «Индекс качества городской среды»

Всего за весь период расчета индекса только у пяти городов (Невель, Мирный, Ялуторовск, Благовещенск (Республика Башкортостан) и Киселевск⁹) значения ИКГС снизились, и только у одного города, Славска, значение ИКГС в 2022 году было равным его значению в 2018 году (причем такое значение у этого города – уникальный случай – не менялось ни разу за весь период расчета 2018–2023 годов, составляя 180 баллов).

Изменялись и темпы прироста значений ИКГС по размерным группам городов (рисунок 3). В 2018–2020 годах максимальные темпы прироста демонстрировали города низших размерных групп – малые города с населением до 5 тыс. человек и от 5 до 25 тыс. человек. В данном случае сказывался прежде всего эффект базы: у этих городов стартовые (на 2018 год) значения ИКГС были, как правило, довольно низки, и для их заметного увеличения зачастую было достаточно умеренных инвестиций в развитие городской среды, как правило, связанных с реорганизацией общегородских общественных пространств¹⁰. Как следствие, в 2018–2020 годах дифференциация городов по значениям ИКГС сокращалась.

Рисунок 3. Темпы годового прироста медианных значений ИКГС по размерным группам городов (крупные, крупнейшие и большие города объединены в одну группу), 2018–2023 годы, %¹¹



Источник: расчеты авторов по данным портала «Индекс качества городской среды»

⁹ Из них Ялуторовск – единственный город, у которого значение ИКГС ни в одном году не росло: в 2019 году оно сократилось со 195 до 180 и с тех пор оставалось на этом уровне. У прочих городов-аутсайдеров динамика была сложнее. У Киселевска значение ИКГС растет с 2020 года, у Невеля – с 2022 года, но пока не достигло уровня 2018 года, у Мирного и Благовещенска, напротив, до 2023 года (у Мирного с 2019 года, у Благовещенска – с 2020 года) наблюдался рост, но затем случился резкий спад, отбросивший города ниже уровня 2018 года.

¹⁰ Для таких городов к тому же сложились благоприятные условия благодаря проведению в этот период Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях, победители которого получали средства федерального бюджета на реализацию проектов повышения качества городской среды.

¹¹ В 2022–2023 годах у группы малых городов с численностью населения до 5 тыс. человек медианное значение не изменилось (т. е. темп прироста был равен нулю), в связи с чем соответствующий столбец на графике отсутствует.

В 2021 году было отмечено увеличение темпов прироста значений ИКГС у городов, наоборот, высших размерных групп – крупных и крупнейших городов, в результате чего процесс конвергенции городов по индексу качества городской среды впервые сменился дивергенцией. В 2022 году эта тенденция усилилась: крупные и крупнейшие города сохранили высокие темпы прироста, к ним подтянулись ранее отстававшие большие и средние, однако в лидеры по темпам прироста ИКГС впервые вышли наиболее населенные из малых городов (от 25 до 50 тыс. человек). В свою очередь, представители двух низших размерных групп к этому времени, очевидно, исчерпали потенциал для роста качества среды и впервые оказались в аутсайдерах, хотя в 2023 году в лидеры роста вышли малые города с населением от 5 до 25 тыс. человек.

Переход от конвергенции к дивергенции значений ИКГС по размерным группам городов подтверждается динамикой значения среднеквадратичного отклонения ИКГС по всему массиву городов: в 2018–2020 годах оно снизилось с 25,5 до 22,5, но в 2021 году выросло до 23,1, в 2022 году до 24,1, а в 2023 году – до 24,6. Разрыв между лидерами (крупные города) и аутсайдерами (малые города с численностью населения до 5 тыс. человек) по медианному значению индекса в 2018–2020 годах сократился с 1,27 до 1,12 раз, но к 2023 году снова вырос до 1,22 раза.

3. Динамика структуры индекса качества городской среды в 2018–2023 годах

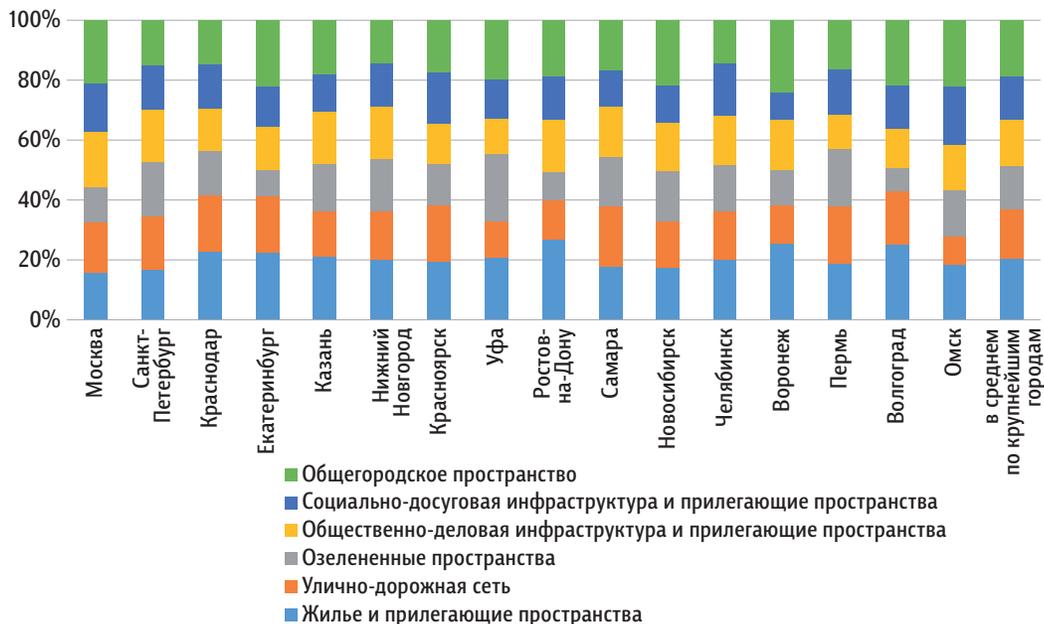
Интересно также рассмотреть структуру ИКГС в разрезе типов городских пространств, совокупное качество которых формирует индекс качества среды в целом (к сожалению, значения ИКГС в разрезе конкретных индикаторов на портале «Индекс качества городской среды» не представлены). Рассмотрим эту структуру на примере группы крупнейших городов-миллионников – основных фокусов роста экономики страны и средоточия ее демографического и экономического потенциала. На рисунке 4 приведена структура ИКГС по субиндексам (суммам баллов), относящимся к различным типам городских пространств в крупнейших городах в 2018 году, а на рисунке 5 – в 2023 году. Для каждого субиндекса рассчитан процентный вклад в общую сумму баллов, формирующую ИКГС.

Как видно на рисунке 4, в 2018 году структура ИКГС по крупнейшим городам в среднем была не вполне сбалансированной (в частности, заметно проседали типы пространств «Социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства» и «Озелененные пространства» с вкладом 14,5 % и 14,7 % соответственно, и значительно выделялся в большую сторону тип пространств «Жилье и прилегающие пространства» – 20,5 %) ¹². При этом такая структура существенно варьировала по городам: коэффициент вариации суммы баллов по каждому типу пространств между городами составлял в среднем 0,29. К 2023 году структура приобрела большую сбалансированность: диапазон значений вклада субиндексов по каждому типу пространств в значение ИКГС по всей совокупности выбранных городов сузился до 15,4–17,9 %. Вариативность между городами также уменьшилась: среднее значение коэффициента вариации суммы баллов по каждому типу пространств между городами сократилось до 0,18.

Таким образом, можно предположить, что **ИКГС играет своего рода мобилизующую роль и работает на информационное обеспечение принимаемых решений**: в 2019–2023 годах крупнейшие города концентрировали свои усилия по повышению качества городской среды на тех направлениях, по которым они изначально отставали, в результате чего и произошло отмеченное выравнивание. Очевидно, аналогичную политику проводили и малые и средние города, что вызвало в итоге ускоренный рост их значений ИКГС на ранних этапах расчета индекса.

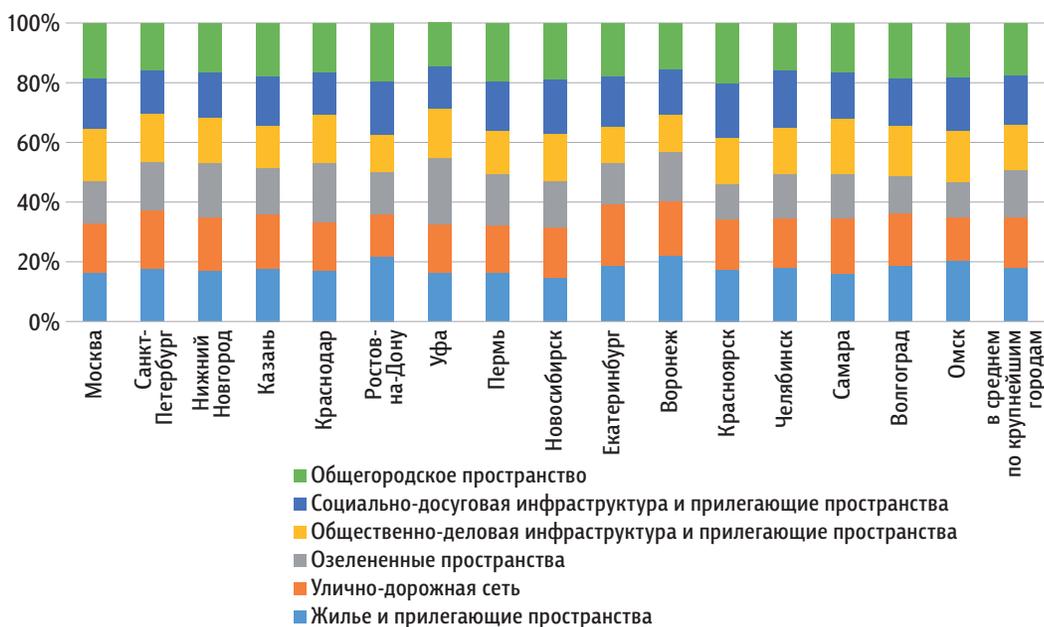
¹² При абсолютно сбалансированной структуре вес каждого типа пространства составил бы 16,7 %.

Рисунок 4. Структура ИКГС по типам городских пространств в крупнейших городах в 2018 году, %



Источник: расчеты авторов по данным портала «Индекс качества городской среды»

Рисунок 5. Структура ИКГС по типам городских пространств в крупнейших городах в 2023 году, %



Источник: расчеты авторов по данным портала «Индекс качества городской среды»

Но несмотря на повысившуюся с 2018 года степень сбалансированности, структура ИКГС крупнейших городов сохраняет определенные дисбалансы. Так, только у двух городов, Москвы и Санкт-Петербурга, сумма баллов по всем типам пространств в 2023 году превышала среднее значение по группе, и еще у двух городов, Волгограда и Омска, напротив, по всем типам пространств сумма баллов была ниже средней по группе. У остальных же крупнейших городов повышенные (относительно среднего) значения суммы баллов по одним типам пространств сочетаются с пониженными значениями по другим (таблица 2).

По группе крупнейших городов среди типов пространств лучшие показатели наблюдаются по типу «Жилье и прилегающее пространство»: средний балл составляет 39 единиц, а города, где значение показателя составляет менее 30 баллов, половины максимально возможного значения, отсутствуют. Наименьшие средние значения суммы баллов отмечены по типам пространств «Озелененные пространства» и «Общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства» – 35 и 34 балла соответственно. По типу «Озелененные пространства» показатель составляет менее 30 баллов в пяти городах рассматриваемой группы (Екатеринбург, Красноярск, Самара, Волгоград, Омск), по типу «Общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства» – в трех городах (Омск, Воронеж, Екатеринбург).

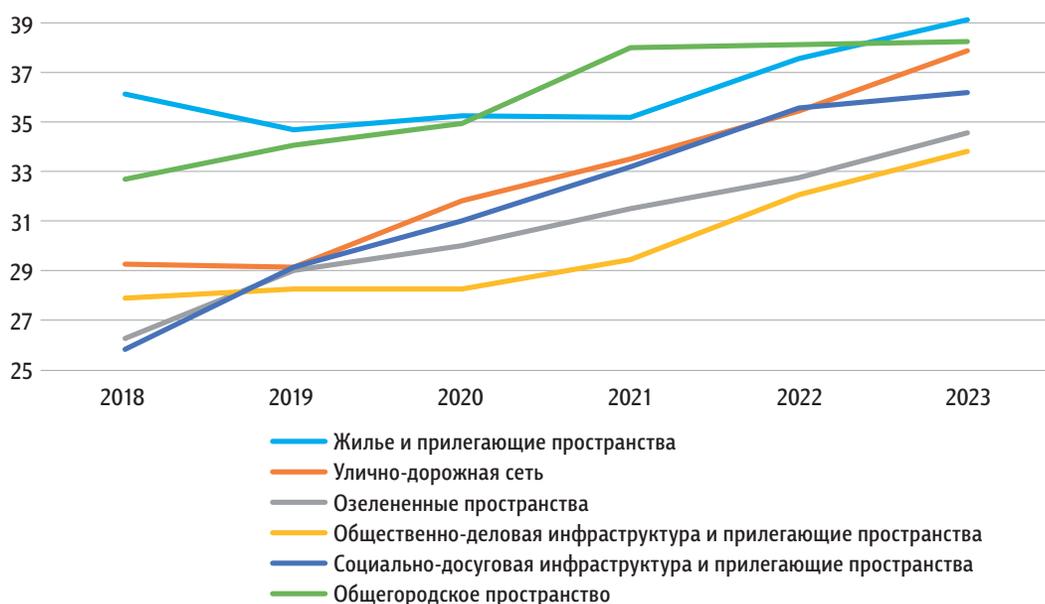
Таблица 2. Сумма баллов по типам пространства в составе индекса качества городской среды в крупнейших городах (численность населения более 1 млн человек) в 2023 году, баллы

Город	Жилье и прилегающее пространство	Улично-дорожная сеть	Озелененные пространства	Общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства	Социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства	Общегородское пространство	Всего баллов по ИКГС
Москва	50	50	43	53	52	56	304
Санкт-Петербург	48	53	44	43	40	42	270
Нижний Новгород	40	43	43	36	36	39	237
Казань	40	41	35	32	38	40	226
Краснодар	38	37	45	36	32	37	225
Ростов-на-Дону	49	31	32	28	40	43	223
Уфа	36	36	49	36	31	32	220
Пермь	36	35	38	32	36	43	220
Новосибирск	32	37	34	35	40	41	219
Екатеринбург	40	44	29	26	36	38	213
Воронеж	47	39	35	27	32	33	213
Красноярск	36	35	25	32	38	42	208
Челябинск	36	34	30	31	39	32	202
Самара	31	37	29	36	31	32	196
Волгоград	34	31	23	30	29	33	180
Омск	33	23	19	28	29	29	161
В среднем по крупнейшим городам	39	38	35	34	36	38	220

Источник: расчеты авторов по данным портала «Индекс качества городской среды»

На рисунке 6 приведена динамика количества баллов по каждому типу пространств за весь период расчета в среднем по группе крупнейших городов. Наибольший прогресс достигнут как раз по тем типам пространств, которые в 2018 году характеризовались одними из самых низких значений показателей, а именно по типам «Озелененные пространства», «Социально-досуговая инфраструктура» и «Улично-дорожная сеть».

Рисунок 6. Значения компонентов ИКГС по типам городских пространств в среднем по группе крупнейших городов, 2018–2023 годы, баллы



Источник: расчеты авторов по данным портала «Индекс качества городской среды»

4. Факторы, влияющие на значение индекса качества городской среды

Российские города чрезвычайно разнообразны, и логично предположить, что их возможности воздействовать на качество городской среды объективно неравны в силу разной социально-экономической ситуации, объема бюджета, географического положения, наконец, разной численности населения. Соответственно, и темпы роста значения ИКГС, и его достигнутые значения должны варьировать по городам в зависимости от этих факторов.

Как отмечалось выше, два из таких факторов, а именно численность населения и климат (как функция географического положения), осознавались разработчиками индекса как ставящие города в неравное положение, и это нашло отражение в Методике формирования ИКГС. Для нивелирования значимости фактора численности населения были введены размерные группы городов, в пределах которых нормируются значения индикаторов, а для нивелирования значимости климатического фактора – климатические группы.

В отношении численности населения внутригрупповое нормирование позволило до некоторой степени ослабить зависимость: весь рассматриваемый период положительная корреляция между численностью населения и значением ИКГС по всему массиву городов была слабой (коэффициент корреляции 0,22–0,23). При этом, правда, у городов трех высших размерных групп (с численностью населения более 100 тыс. чел.) корреляция,

также оставаясь слабой, была сильнее, чем в целом по городам (коэффициент корреляции более 0,3), и повышалась на протяжении рассматриваемого периода, за исключением 2023 года. Напротив, у городов четырех низших размерных групп корреляция указанных параметров в 2018 году была такой же, как у стотысячников, но к 2023 году существенно снизилась (таблица 3).

Таблица 3. Значения коэффициента корреляции численности населения и достигнутого значения ИКГС у различных групп городов

Группа городов	Коэффициент корреляции численности населения и значения ИКГС					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Все города	0,22	0,22	0,23	0,22	0,22	0,22
Города с численностью населения более 100 тыс. человек	0,31	0,33	0,34	0,34	0,35	0,34
Города с численностью населения не более 100 тыс. человек	0,31	0,23	0,23	0,23	0,20	0,21

Источник: расчеты авторов по данным портала «Индекс качества городской среды»

В отношении климатического фактора заложенное в методику нивелирование сработало еще сильнее – вплоть до того, что возник противоположный эффект завышения значения индекса. Поскольку нормирование внутри климатических групп позволяет получать высокие значения субиндекса по типу «Озелененные пространства» даже при низких абсолютных значениях составляющих его индикаторов, многие города, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к нему территорий (Полярный, Гаджиево, Ханты-Мансийск, Губкинский, Тарко-Сале, Салехард), весь рассматриваемый период имели чрезвычайно высокие значения ИКГС (в 2023 году – свыше 230 баллов).

Рассмотрим влияние на значение ИКГС еще трех факторов, не учитываемых Методикой формирования ИКГС: положение в системе расселения, структура экономики и бюджетная обеспеченность.

В отношении *положения города в системе расселения* анализ значений ИКГС за весь период наблюдения показывает **однозначную прямую положительную зависимость значения индекса от факта нахождения города в составе крупной или крупнейшей агломерации, в первую очередь – Московской и Санкт-Петербургской**. Из 24 городов-лидеров, у которых значение ИКГС в 2023 году составило 250 баллов и выше, 19 городов (79 %) входят в состав крупных и крупнейших агломераций (в том числе сами формируют эти агломерации в качестве их ядер), из них 14 (58 % от общего числа) – в состав Московской или Санкт-Петербургской агломераций (таблица 4). Подобное положение дел наблюдалось во все годы расчета индекса¹³.

Таблица 4. Значения индекса качества городской среды у городов-лидеров в 2023 году¹⁴

№	Город	Положение города в системе расселения	Значение ИКГС
1.	Москва	Московская агломерация	304
2.	Реутов	Московская агломерация	273
3.	Кудрово	Санкт-Петербургская агломерация	272
4.	Санкт-Петербург	Санкт-Петербургская агломерация	270

¹³ Можно предположить, что, если бы ИКГС рассчитывался не по городам, а по агломерациям, корреляция между численностью населения и значением индекса была бы выше и, возможно даже, достигла бы уровня средней.

¹⁴ Серым цветом выделены города, входящие в состав крупных или крупнейших агломераций.

Окончание таблицы

№	Город	Положение города в системе расселения	Значение ИКГС
5.	Котельники	Московская агломерация	263
6.	Зеленоградск	Калининградская агломерация	259
7.	Красногорск	Московская агломерация	256
8.	Люберцы	Московская агломерация	255
9.	Суздаль	не входит в крупную или крупнейшую агломерацию	255
10.	Великий Новгород	не входит в крупную или крупнейшую агломерацию	254
11.	Истра	Московская агломерация	254
12.	Долгопрудный	Московская агломерация	252
13.	Ханты-Мансийск	не входит в крупную или крупнейшую агломерацию	252
14.	Руза	Московская агломерация	252
15.	Можайск	Московская агломерация	251
16.	Иннополис	Казанская агломерация	251
17.	Мытищи	Московская агломерация	251
18.	Старая Русса	не входит в крупную или крупнейшую агломерацию	251
19.	Химки	Московская агломерация	251
20.	Ярославль	Ярославская агломерация	251
21.	Надым	не входит в крупную или крупнейшую агломерацию	250
22.	Пушино	Московская агломерация	250
23.	Тюмень	Тюменская агломерация	250
24.	Белгород	Белгородская агломерация	250

Источник: расчеты авторов по данным портала «Индекс качества городской среды»

Отмечаемая взаимосвязь между положением города в агломерации и значением ИКГС не является интуитивно очевидной. Качество городской среды, в отличие от экономических и социальных параметров функционирования городов, в меньшей степени подвержено воздействию агломерационных эффектов. Можно предположить, что географическая близость агломерационных центров – лидеров по качеству среды задает неформальные стандарты поддержания качества среды для соседствующих с ними городов и способствует более активному заимствованию успешного опыта повышения этого качества. Кроме того, в структуре ИКГС заметную роль играют индикаторы, характеризующие привлекательность городских пространств для населения (в рамках критерия оценки «Идентичность и разнообразие»), и активные внутриагломерационные перемещения работают на повышение значений этих индикаторов. К примеру, рекреационные пространства подмосковных городов посещаются не только местными жителями, но и москвичами и жителями других городов агломерации, что отражается, в частности, в росте числа фотографий этих мест (один из индикаторов, входящих в ИКГС).

Оценить влияние на значение ИКГС структуры экономики можно, сопоставив значения индекса по всем городам России и по моногородам, перечень которых установлен распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р. Как видно из таблицы 5, весь период наблюдений моногорода отставали от городов с диверсифицированной экономикой как по средним, так и по медианным значениям ИКГС¹⁵.

¹⁵ При этом надо учитывать, что официально утвержденный перечень моногородов Российской Федерации включает в себя не все фактические моногорода страны. Например, в него по сугубо административным соображениям не были включены моногорода, градообразующей отраслью которых является нефте- и газодобыча.

Также важно отметить, что указанным распоряжением моногорода поделены на три группы, исходя из социально-экономического положения (моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением, моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения, и моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией), и между отнесением моногорода к одной из этих групп и значением ИКГС также наблюдается корреляция. У моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением и среднее, и медианное значения ИКГС ниже аналогичных значений по всему массиву моногородов, в то время как у моногородов со стабильной социально-экономической ситуацией – выше (хотя разрыв между показателями ИКГС по указанным группам моногородов со временем сократился).

Таким образом, **монопрофильная структура экономики в целом не способствует высоким значениям ИКГС. При этом наихудшими значениями характеризуются моногорода с наименее благоприятной социально-экономической ситуацией.**

Таблица 5. Средние и медианные значения индекса качества городской среды по группам моногородов Российской Федерации в 2018–2023 годах¹⁶

Группа городов	Количество городов в группе	Среднее / медианное значение ИКГС						Темп прироста среднего / медианного значения ИКГС, %					
		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023	2018–2023
Моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением, имеющие статус города	66	157/ 152	163/ 162	170/ 166	176/ 176	185/ 180	191/ 188	3,8/ 6,6	4,3/ 2,5	3,5/ 6,0	5,1/ 2,3	3,2/ 4,4	21,6/ 23,6
Моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения, имеющие статус города	110	161/ 162	167/ 168	172/ 174	181/ 180	190/ 186	198/ 197	3,7/ 3,7	3,0/ 3,6	5,2/ 3,4	5,0/ 3,3	4,2/ 5,9	23,0/ 21,6
Моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией, имеющие статус города	55	170/ 174	173/ 175	179/ 177	186/ 180	195/ 196	203/ 204	1,8/ 0,1	3,5/ 1,1	3,9/ 1,7	4,8/ 8,8	4,1/ 4,1	19,4/ 17,2
Все моногорода Российской Федерации, имеющие статус города	231	162/ 162	167/ 168	173/ 176	181/ 180	189/ 184	197/ 197	3,1/ 3,7	3,6/ 4,8	4,6/ 2,3	4,4/ 2,2	4,2/ 7,0	21,6/ 21,6
Города Российской Федерации, не являющиеся моногородами	885	164/ 163	170/ 170	177/ 178	185/ 180	193/ 190	201/ 200	3,7/ 4,3	4,1/ 4,7	4,5/ 1,1	4,3/ 5,6	4,1/ 5,3	22,6/ 22,7
Все города Российской Федерации	1116	163/ 163	169/ 169	177/ 177	184/ 180	192/ 189	200/ 199	3,7/ 3,7	4,7/ 4,7	4,0/ 1,7	4,3/ 5,0	4,1/ 5,2	22,7/ 22,1

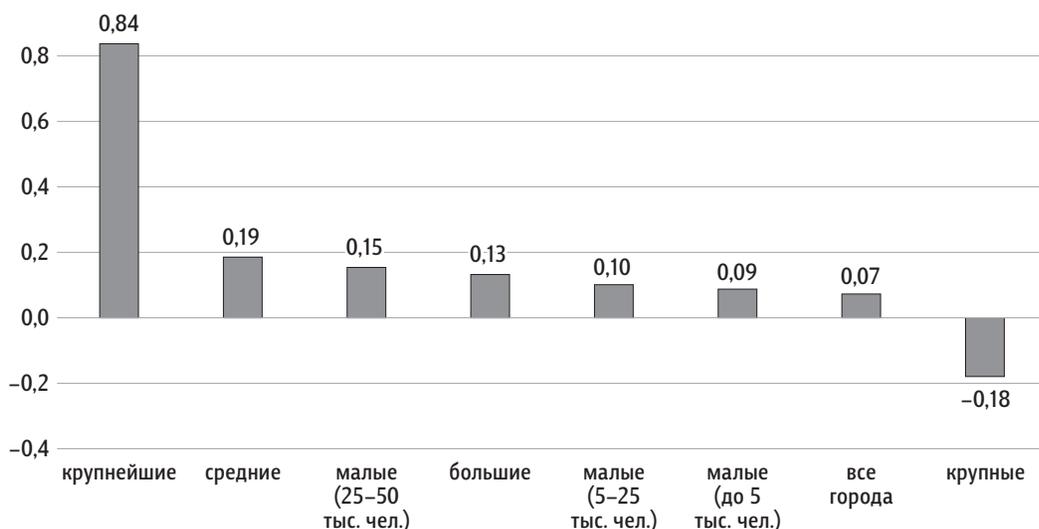
Источник: расчеты авторов по данным портала «Индекс качества городской среды»

¹⁶ Общее число моногородов Российской Федерации в соответствии с перечнем, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р, составляет 321, но из них только 231 моногород имеет статус города, и, следовательно, только для этих моногородов рассчитывается ИКГС.

Для оценки взаимосвязи значения ИКГС в 2019 году и объема бюджетных ресурсов для всех муниципальных образований, на территории которых имеются города, были рассчитаны значения подушевой бюджетной обеспеченности (отношение объема доходов местного бюджета к численности населения), и далее посчитана корреляция этих значений со значениями ИКГС городов за тот же 2019 год (рисунок 7)¹⁷. По итогам расчетов коэффициент корреляции между указанными величинами по всему массиву городов составил 0,07, то есть корреляция, по сути, отсутствует. Только по группе крупнейших городов отмечен высокий уровень корреляции – 0,84. Это во многом заслуга Москвы и Санкт-Петербурга, с большим отрывом лидирующих как по значению ИКГС, так и по уровню подушевой бюджетной обеспеченности¹⁸. Если исключить эти города из группы крупнейших городов, коэффициент корреляции по группе снизится до 0,34 (уровень слабой корреляции). По остальным размерным группам городов корреляции не наблюдается: значение коэффициента корреляции варьирует от 0,19 по группе средних городов до минус 0,18 по группе крупных городов.

Аналогично не наблюдается корреляции между бюджетной обеспеченностью в городах и темпами прироста значения ИКГС в период 2018–2020 годов: она практически равна нулю в целом по массиву всех городов, и ни по одной из групп городов коэффициент корреляции не превышает 0,25 по модулю.

Рисунок 7. Коэффициент корреляции между значением ИКГС и уровнем подушевой бюджетной обеспеченности по группам городов в 2019 году



Источник: расчеты авторов по данным портала «Индекс качества городской среды»

Таким образом, **объем бюджетной обеспеченности на значение ИКГС в городе существенного влияния не оказывает**, то есть повышение качества среды вовсе не является роскошью, которую могут позволить себе лишь города с высокой бюджетной обеспеченностью.

¹⁷ Этот метод имеет свои ограничения, так как территории муниципальных образований нередко существенно превосходят территорию их центральных городов, а некоторые муниципальные образования включают в себя несколько городов. Тем не менее на результат эти ограничения, как представляется, существенного влияния не оказывают.

¹⁸ Отрыв Москвы и Санкт-Петербурга от прочих городов отчасти вызван и тем, что их бюджеты являются фактически консолидированными региональными бюджетами, включающими в себя региональные бюджеты городов федерального значения и местные бюджеты входящих в них муниципальных образований.

Заключение

Шестилетняя практика расчета индекса качества городской среды подтвердила возможность регулярного расчета комплексного индекса по нестандартным показателям. ИКГС сработал не только как инструмент диагностики состояния среды российских городов, но и как управленческий механизм, оказав мобилизующее влияние на города, особенно в 2019–2021 годах. Власти многих муниципальных образований сконцентрировали усилия на целенаправленном подтягивании тех сфер качества среды, по которым индекс демонстрировал их отставание, что привело в итоге к общему выравниванию значений ИКГС по городам.

Вместе с тем функция ИКГС как инструмента оценки качества городской среды (и рейтингования городов по этому параметру) приближается к исчерпанию. Уже сейчас у большинства городов (68 %) значение индекса превысило 180 баллов, что позволяет квалифицировать их городскую среду как благоприятную, и в ближайшие годы (даже при сохранении фиксируемого снижения темпов роста) это большинство станет подавляющим. При этом возможности реализации мероприятий по улучшению качества городской среды, дающих быстрый и осязаемый эффект, окажутся в основном исчерпаны. У городских властей тем самым снизится мотивация по улучшению значений ИКГС; сохранение же такой мотивации при исчерпании объективных возможностей породит риски манипуляций на уровне первичных индикаторов ради достижения желательного значения индекса.

В связи с указанным представляется, что Минстрою России есть смысл пересмотреть концепцию ИКГС в сторону повышения заложенных в нем стандартов качества городской среды либо расширения трактовки городской среды с включением в нее нематериальных параметров (элементов социальной среды, бизнес-среды и пр.). Это потребует существенной корректировки набора входящих в индекс индикаторов, и фактически это будет уже новый индекс, утративший сопоставимость с существующим, хотя и преемственный по отношению к нему. Роль такого индекса нового поколения может сыграть индекс под условным названием «Улучшение качества среды для жизни», разрабатываемый сейчас во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309¹⁹.

¹⁹ Данным Указом установлен новый целевой показатель достижения национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни»: улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах на 30 % к 2030 году и на 60 % к 2036 году.

А. Я. Гершович,
руководитель проекта Направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

Т. Д. Полиди,
вице-президент Фонда «Институт экономики города»,
директор Направления «Рынок недвижимости»,
кандидат экономических наук

ОЦЕНКА РОЛИ МАЛОЭТАЖНОЙ ЖИЛОЙ ЗАСТРОЙКИ В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ КРУПНЕЙШИХ АГЛОМЕРАЦИЙ РОССИИ

В настоящей статье представлены основные результаты исследования, проведенного Фондом «Институт экономики города» (ИЭГ) в 2023 году, посвященного оценке роли малоэтажной жилой застройки. Несмотря на активное развитие ИЖС в России, в том числе в крупнейших агломерациях, остается открытым вопрос обеспечения как существующих, так и строящихся объектов ИЖС инфраструктурой, качества объектов ИЖС и их пространственного распределения по территории агломераций. Так как данные темы освещены чрезвычайно слабо, настоящее исследование восполняет данный пробел, в том числе в целях обоснованного проведения политики в отношении поддержки развития ИЖС в крупнейших городских агломерациях.

Введение

Настоящая статья подготовлена на основе исследования «Оценка роли малоэтажной жилой застройки в пространственном развитии крупнейших агломераций России», выполненного Фондом «Институт экономики города» в 2023 году за счет средств Целевого капитала ИЭГ¹.

Основной задачей исследования, результаты которого представлены в настоящей статье, было выявление пространственных характеристик малоэтажной жилой застройки в границах 17 крупнейших российских агломераций с населением более 1 млн человек, построение их типологии на основе полученных оценок количественных и качественных характеристик ареалов малоэтажной жилой застройки. При этом анализ проводился не только в отношении объектов индивидуального жилищного строительства (далее также – ИЖС), но и в отношении несколько более широкого круга объектов малоэтажной жилой застройки, в том числе малоэтажных многоквартирных домов, поскольку такая низкоплотная застройка с точки зрения ее потребительских качеств в целом обладает определенными преимуществами по сравнению с многоэтажной жилой застройкой. Кроме того, в статье представлены результаты анализа налоговых доходов от земли и жилья и оценки доступности приобретения индивидуальных жилых домов в рассматриваемых агломерациях.

¹ Оценка роли малоэтажной жилой застройки в пространственном развитии крупнейших агломераций России // Фонд «Институт экономики города». URL: https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/osenska_rol_i_maloetazhnoi_zhiloi_zastroiki_v_prostranstvennom_razviii_krupneishih_aglomeracii_rossii.pdf (дата обращения: 20.06.2023). В проведении исследования принимали участие Т. Д. Полиди (методология исследования, разделы 3.5, 4, общая редакция исследования), А. Я. Гершович (разделы 1, 3.5, 4, 5, введение, заключение), И. В. Карасельникова и М. В. Карасельникова (разделы 2, 3.1–3.4, Приложение), А. С. Пузанов (раздел 3.5).

В исследовании использованы разнообразные виды данных, в том числе данные Фонда государственной оценки Росреестра, OpenStreetMap, портала «Реформа ЖКХ» с дополнительной верификацией при помощи 2ГИС, открытые данные Яндекс и Google Street View. Обработка исходных данных производилась в программной среде R Studio и в геоинформационной системе QGIS. Данные о видах фактического использования земельных участков были определены для каждого участка и объединены с картографическими данными о границах участков по кадастровому номеру. Данные об адресах многоквартирных домов портала «Реформа ЖКХ» геокодированы с помощью сервиса «HERE.com».

1. Описание методики оценки пространственных характеристик малоэтажной жилой застройки

Понятийный аппарат

В целях количественной оценки характеристик малоэтажной жилой застройки использованы следующие основные понятия:

- 1) **малоэтажная жилая застройка** – объекты индивидуального жилищного строительства, блокированная жилая застройка и малоэтажные многоквартирные дома (до четырех этажей включительно);
- 2) **объекты индивидуального жилищного строительства (объекты ИЖС)** – включают в себя:

индивидуальные дома – частные индивидуальные жилые дома разного периода постройки и различных габаритов, расположенные преимущественно на земельных участках с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства» (код 2.1²); ключевые характеристики этой типологии застройки – отдельно стоящие здания с количеством надземных этажей не более чем три и высотой не более 20 м³;

коттеджи – частные индивидуальные дома, также преимущественно расположенные на земельных участках с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства» (код 2.1), но имеющие большие габариты, в том числе площадь здания, и возведенные, согласно экспертной оценке, в последние два десятилетия; часто встречаются в составе коттеджных поселков;

дома для постоянного проживания на дачных участках и территориях садовых некоммерческих товариществ (СНТ) – эти земельные участки могут иметь виды разрешенного использования «садоводство» (код 1.5), «ведение личного подсобного хозяйства» (код 1.16), «ведение огородничества» (код 13.1), «ведение садоводства» (код 13.2), однако, если судить по капитальности строений на таких участках, становится заметна их трансформация в индивидуальный дом, предполагающий постоянное проживание⁴; часто такие участки соседствуют на одной территории с земельными участками с индивидуальными домами и образуют целостный ареал малоэтажной жилой застройки;

- 3) **блокированная жилая застройка** – таунхаусы и расположенные в ряд однотипные жилые дома, как правило, современного периода постройки; отличительная особенность такой застройки – наличие общих боковых стен у жилых домов и отдельного выхода из жилого дома на земельный участок⁵ (код 2.3);

² Коды видов разрешенного использования в соответствии с приказом Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

³ Именно такие объекты именуются «объектами индивидуального жилищного строительства» в Градостроительном кодексе Российской Федерации (п. 39 статьи 1).

⁴ Земельные участки с видом разрешенного использования «садоводство» и «огородничество» на тех территориях, где описанные трансформации не выявлены и где садовая/дачная функция сохранилась, не были включены в территории исследования.

⁵ См. определение дома блокированной застройки в п. 40 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

- 4) **малоэтажные многоквартирные дома (малоэтажные МКД)** – здания до четырех этажей включительно (код 2.1.1) любого периода постройки⁶;
- 5) **ареал малоэтажной жилой застройки** – территория, занятая преимущественно малоэтажной жилой застройкой;
- 6) **общая площадь малоэтажной жилой застройки в ареале** – суммарная общая площадь жилой застройки в ареале, определяемая как сумма общей поэтажной площади объектов индивидуального жилищного строительства, блокированной жилой застройки, а также малоэтажных МКД⁷;
- 7) **общая площадь средне- и многоэтажной жилой застройки** – суммарная общая площадь многоквартирных домов более четырех этажей⁸. Используется для расчета общей площади жилищного фонда и доли общей площади малоэтажной жилой застройки в общей площади жилищного фонда в агломерации (в границах территории анализа⁹).

Общая площадь объектов ИЖС и блокированной жилой застройки ввиду несовершенства доступных источников данных о размещении и размерах отдельных объектов была рассчитана с помощью дифференцированных коэффициентов плотности застройки. В зависимости от соотношения типов застройки в границах одного ареала малоэтажной жилой застройки и удаленности от центра города – ядра агломерации – указанный коэффициент варьировался от 0,06 до 0,2 кв. м суммарной поэтажной площади здания на 1 кв. м земельного участка. Значения коэффициента основаны на эмпирическом подсчете плотности жилой застройки разных типов на примере выделенных ареалов малоэтажной жилой застройки с полным набором данных о зданиях исходя из теории городской морфологии.

Объекты и задачи исследования

В рамках исследования были проанализированы ареалы малоэтажной жилой застройки 17 крупнейших агломераций с населением более 1 млн человек: Краснодарской, Нижегородской, Пермской, Московской, Санкт-Петербургской, Самарско-Тольяттинской, Екатеринбургской, Ростовской, Новосибирской, Казанской, Челябинской, Уфимской, Волгоградской, Красноярской, Воронежской, Саратовской, Владивостокской.

К задачам исследования пространственных характеристик малоэтажной жилой застройки были отнесены: 1) выделение компактно расположенных однородных территорий с преобладанием малоэтажной жилой застройки (ареалов малоэтажной жилой застройки); 2) оценка расположения таких ареалов в пространственной структуре агломерации; 3) описание количественных и качественных характеристик малоэтажной жилой застройки таких ареалов; 4) оценка доли такой застройки в общем объеме жилищного фонда в агломерации (в границах территории анализа).

Границы территории анализа

В целях обеспечения релевантности сравнения данных для 17 рассматриваемых агломераций с учетом транспортной доступности от центра агломерации границы территории анализа были определены по радиусу в 21 км от центра агломераций (центр агломерации определялся по карте как центр центрального административного района города)¹⁰. Данное расстояние от центра приблизительно соответствует доступности центра агломерации за 60 минут на автомобиле с учетом пробок.

⁶ См. определение многоквартирного дома в части 6 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации.

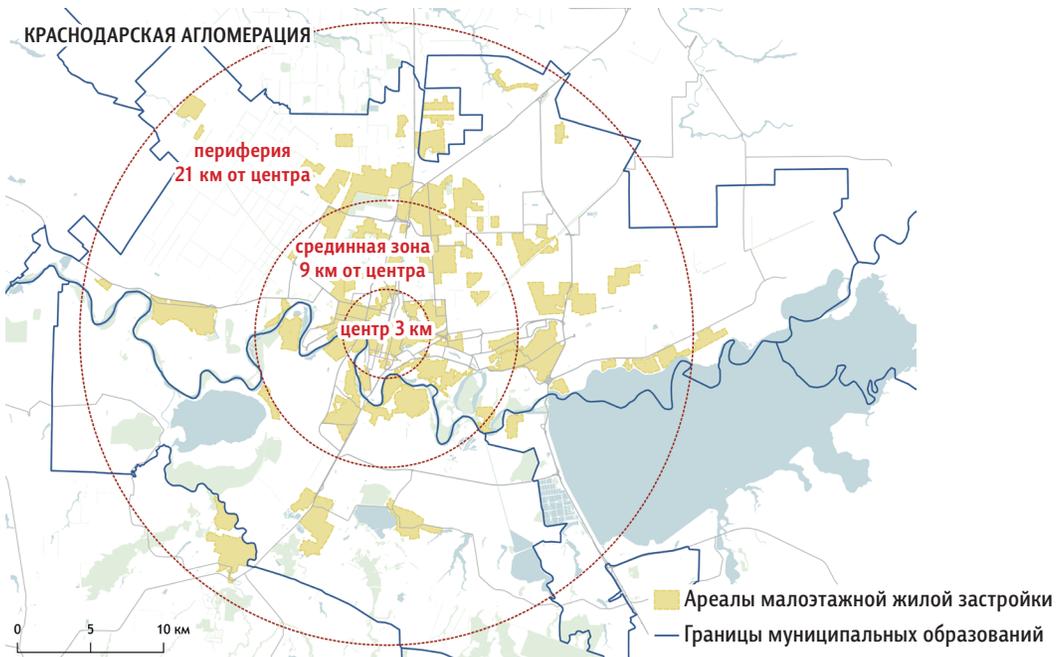
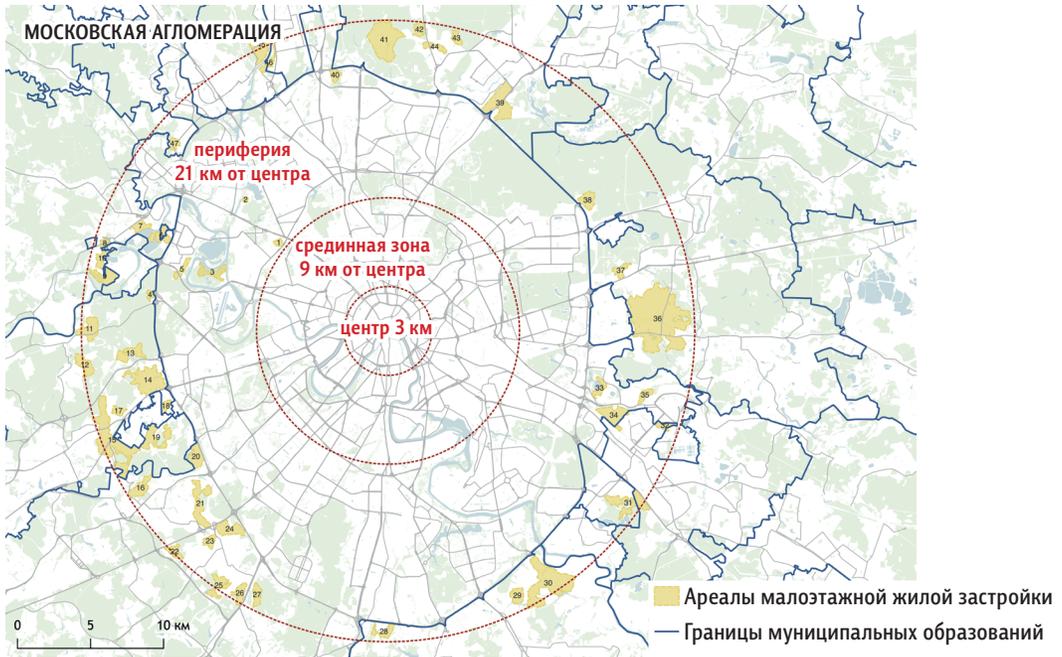
⁷ Согласно методике Росстата по расчету площади жилищного фонда // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/mjil1.htm> (дата обращения: 20.06.2023)

⁸ Там же.

⁹ Описание территории анализа будет представлено далее.

¹⁰ Отметим, что радиус 21 км от центра агломерации является довольно большим и в основном позволяющим охватить уже пригородные территории города – ядра агломерации.

Рисунок 1. Примеры выделения ареалов малоэтажной жилой застройки в агломерациях



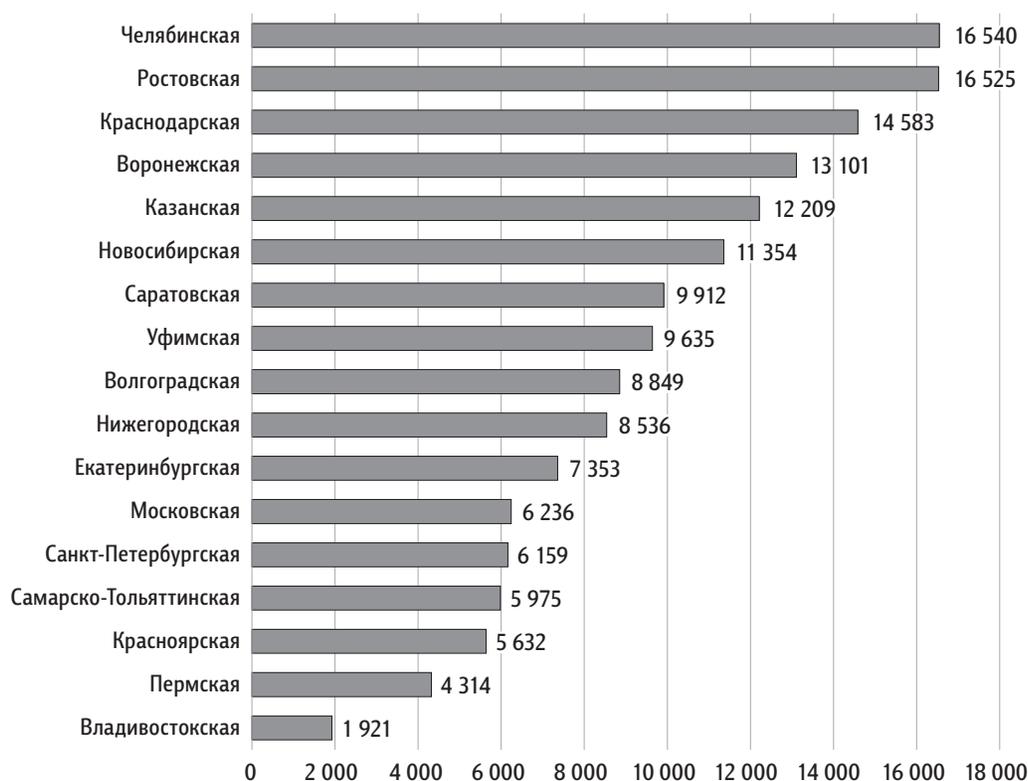
Источник: ареалы выделены участниками исследования «Оценка роли малоэтажной жилой застройки в пространственном развитии крупнейших агломераций России» // Фонд «Институт экономики города» (далее – исследование Фонда ИЭГ) на основе агрегации данных OpenStreetMap, границ и видов разрешенного использования земельных участков по данным Росреестра, спутниковых снимков, 2ГИС

В границах территории исследования для каждой агломерации были выделены центральная, срединная и периферийная зоны исходя из удаленности территории от административного коммерческого центра города – ядра агломерации (для этой цели были построены радиусы 3 км, 9 км, 21 км от центра соответственно) (рисунок 1).

2. Основные результаты оценки пространственных характеристик малоэтажной жилой застройки

На рисунке 2 представлены значения площади ареалов малоэтажной жилой застройки в исследуемых границах агломераций (21 км от центра агломераций). По площади ареалов малоэтажной жилой застройки лидируют Челябинская, Ростовская, Краснодарская, Воронежская, Казанская и Новосибирская агломерации, где ареалы малоэтажной жилой застройки занимают 11–16,5 тыс. га. Наименьшую площадь ареалов малоэтажной застройки имеют Московская, Санкт-Петербургская, Самарско-Тольяттинская, Красноярская, Пермская, Владивостокская агломерации – от 1,9 до 6,2 тыс. га. Саратовская, Уфимская, Волгоградская, Нижегородская и Екатеринбургская агломерации имеют средние значениям – от 7,4 до 10 тыс. га.

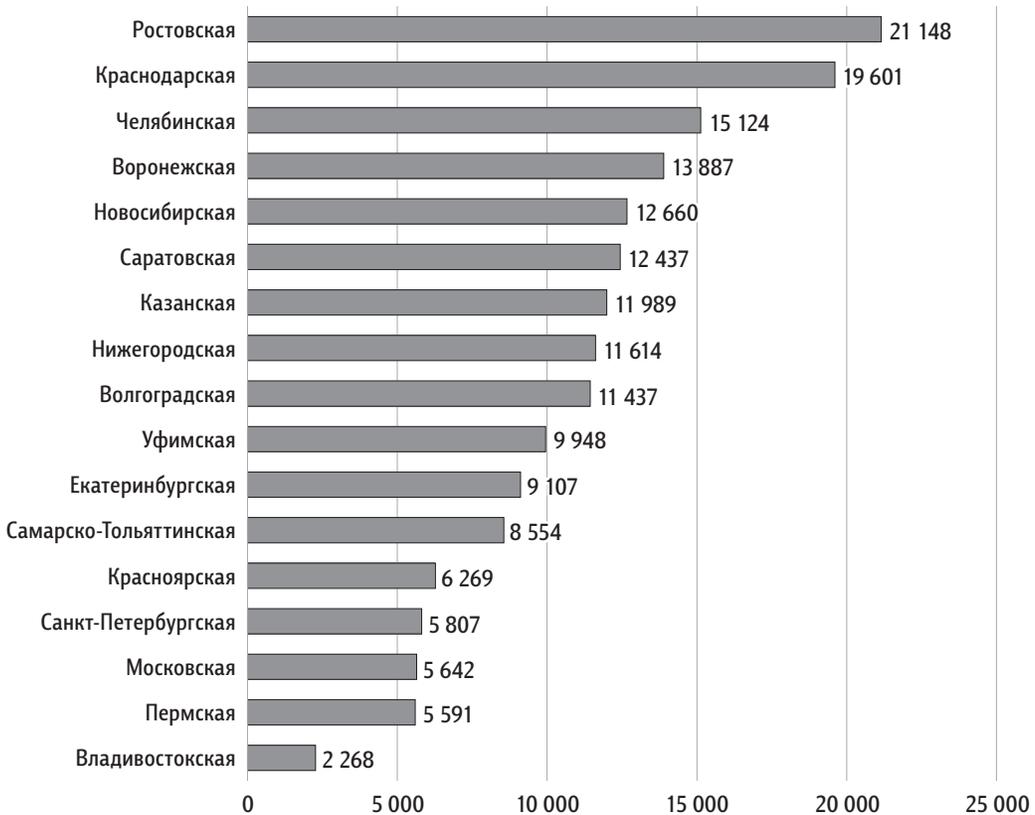
Рисунок 2. Площадь территорий ареалов малоэтажной жилой застройки, га (ранжирование в порядке убывания площади)



Источник: ареалы малоэтажной жилой застройки выделены участниками исследования Фонда ИЭГ на основе агрегации данных OpenStreetMap, границ и видов разрешенного использования земельных участков по данным Росреестра, спутниковых снимков, 2ГИС

На рисунке 3 приведены данные об общей площади малоэтажной жилой застройки ареалов. К лидерам по общей площади малоэтажной жилой застройки (более 13 млн кв. м) относятся Ростовская, Краснодарская, Челябинская и Воронежская агломерация; к агломерациям со средним значением показателя (от 8 до 13 млн кв. м) – Новосибирская, Саратовская, Казанская, Нижегородская, Волгоградская, Уфимская, Екатеринбургская и Самарско-Тольяттинская агломерации, а к агломерациям с минимальным значением показателя (до 8 млн кв. м) – Красноярская, Санкт-Петербургская, Московская, Пермская, Владивостокская агломерации.

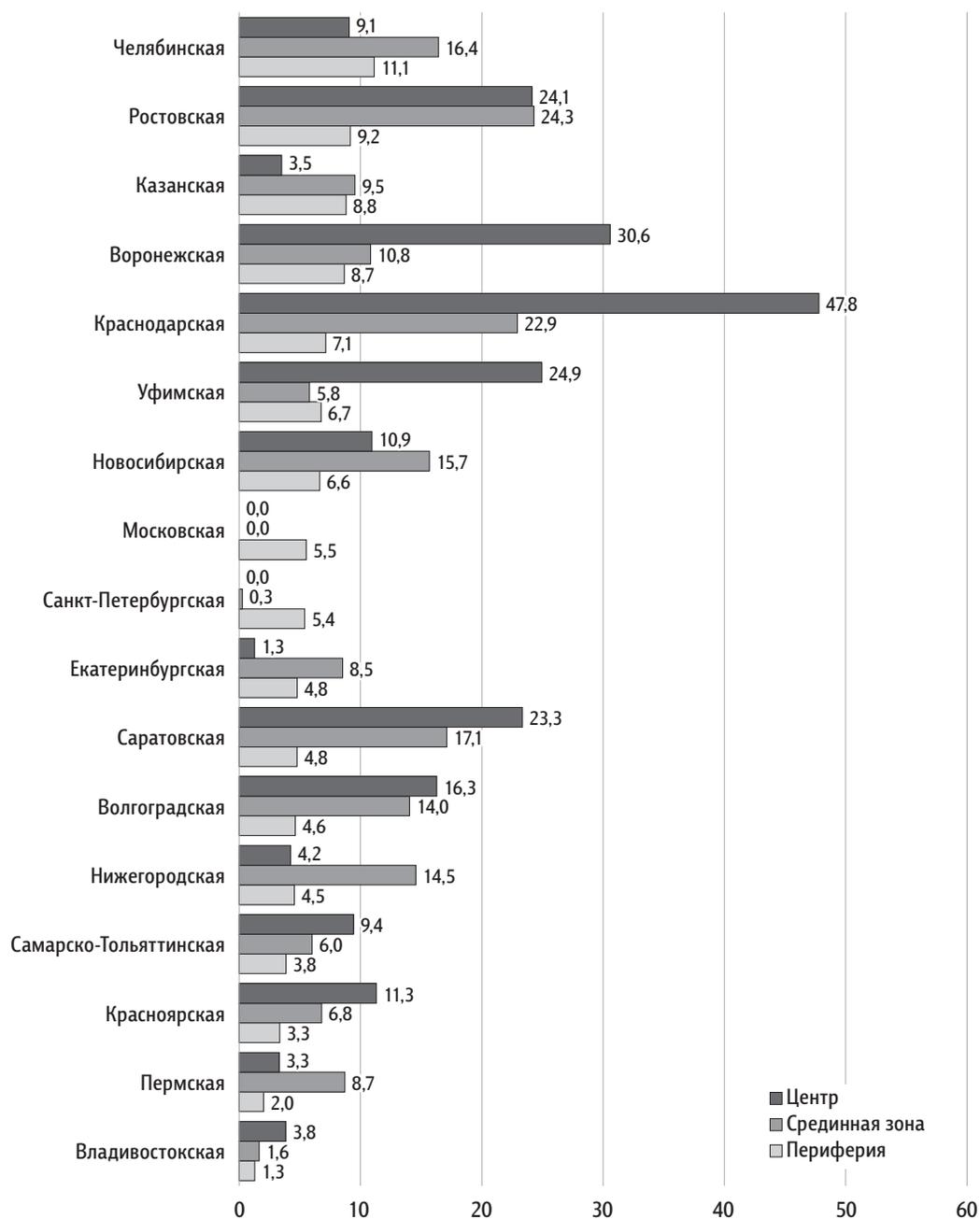
Рисунок 3. Общая площадь малоэтажной жилой застройки в ареалах малоэтажной жилой застройки, тыс. кв. м (ранжирование в порядке убывания общей площади)



Источник: расчеты участников исследования Фонда ИЭГ на основе выделенных ареалов малоэтажной жилой застройки (конфигурации, площади и плотности застройки в них), данных портала «Реформы ЖКХ» об общей площади многоквартирных домов с дополнительной верификацией при помощи 2ГИС

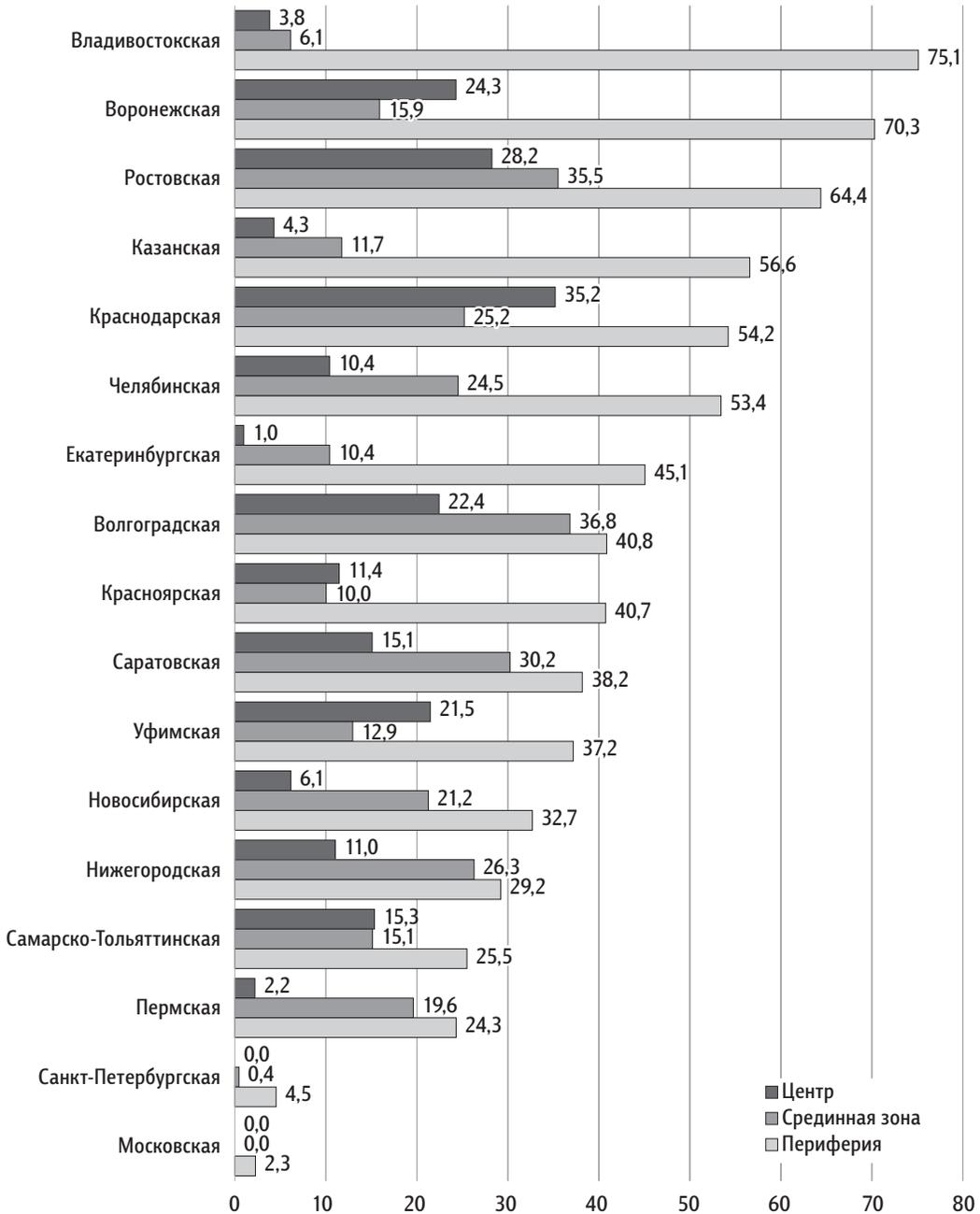
На рисунке 4 представлены сведения о доле площади ареалов малоэтажной жилой застройки от площади зон удаленности от центра агломерации (центр, срединная зона, периферия), а на рисунке 5 – о доле общей площади малоэтажной жилой застройки от общей площади жилищного фонда в каждой такой зоне удаленности.

Рисунок 4. Доля площади ареалов малоэтажной жилой застройки от площади зон удаленности от центра агломераций (центр, срединная зона, периферия), % (ранжирование в порядке убывания доли площади ареалов в периферийной зоне)



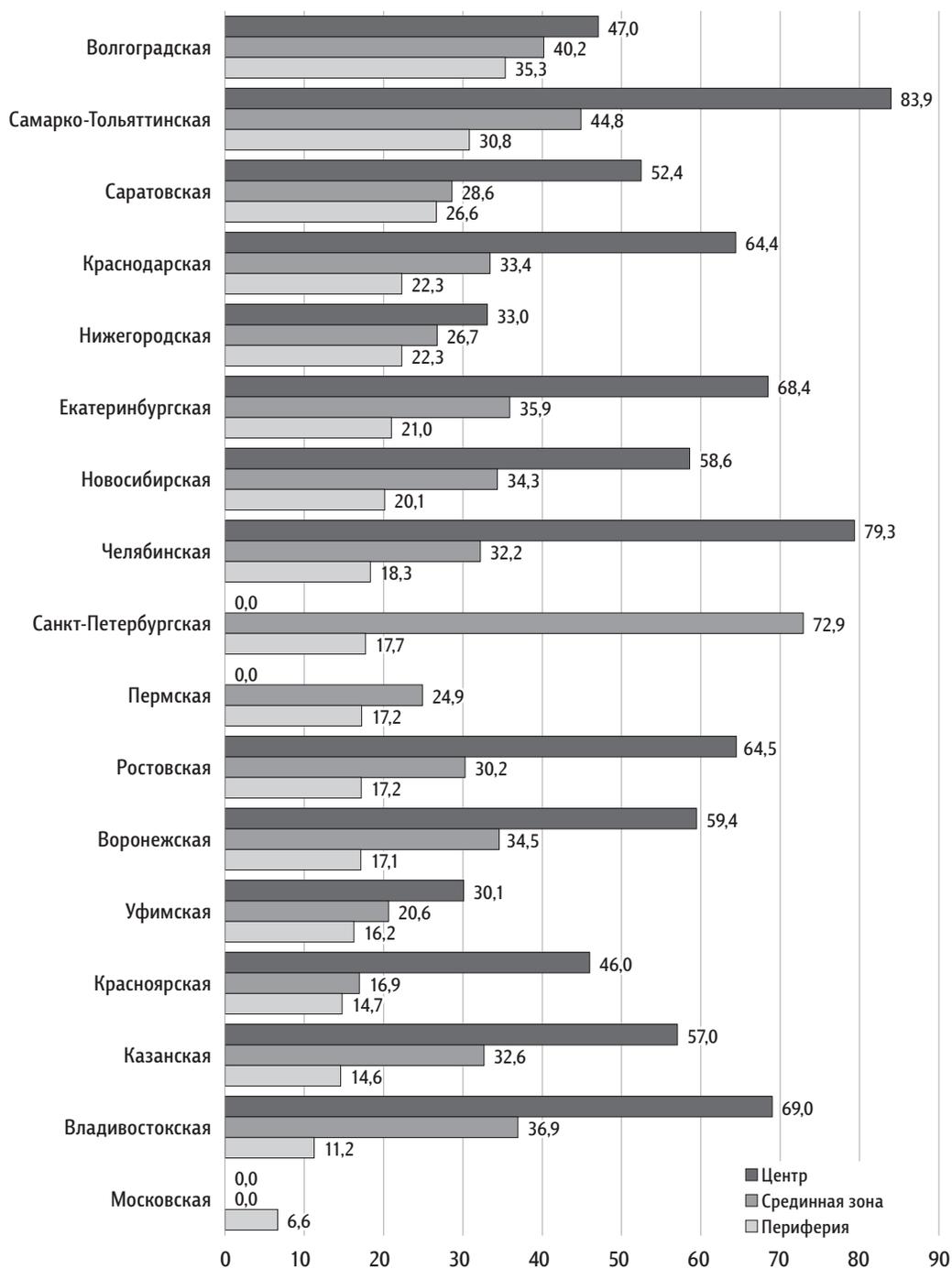
Источник: расчеты участников исследования Фонда ИЭГ на основе выделенных ареалов малоэтажной жилой застройки (конфигурации, площади и плотности застройки в них), данных портала «Реформы ЖКХ» об общей площади многоквартирных домов с дополнительной верификацией при помощи 2ГИС

Рисунок 5. Доля общей площади малоэтажной жилой застройки от общей площади жилищного фонда в зонах удаленности от центра агломерации (центр, срединная зона, периферия), % (ранжирование в порядке убывания доли общей площади)



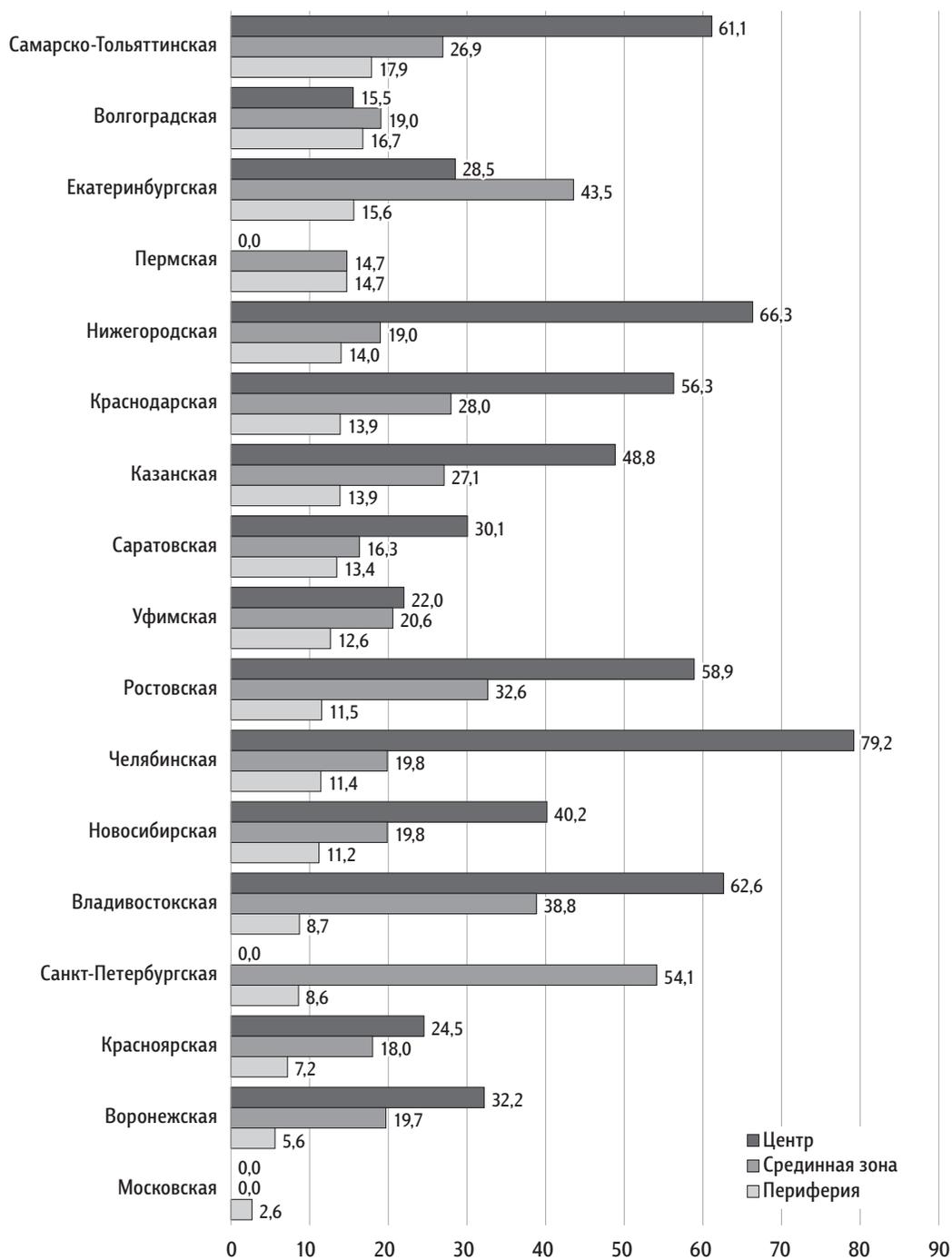
Источник: расчеты участников исследования Фонда ИЭГ на основе выделенных ареалов (конфигурации, площади и плотности застройки в них), данных портала «Реформы ЖКХ» об общей площади многоквартирных домов с дополнительной верификацией при помощи 2ГИС

Рисунок 6. Доля территорий малоэтажной жилой застройки, покрытых радиусами доступности 500 м от общеобразовательных организаций, % (ранжирование в порядке убывания доли покрытия в периферийной зоне)



Источник: расчет участников исследования Фонда ИЭГ по геоданным «Яндекс»

Рисунок 7. Доля территорий малоэтажной жилой застройки, покрытых радиусами доступности 300 м от детских садов, % (ранжирование в порядке убывания доли покрытия в периферийной зоне)



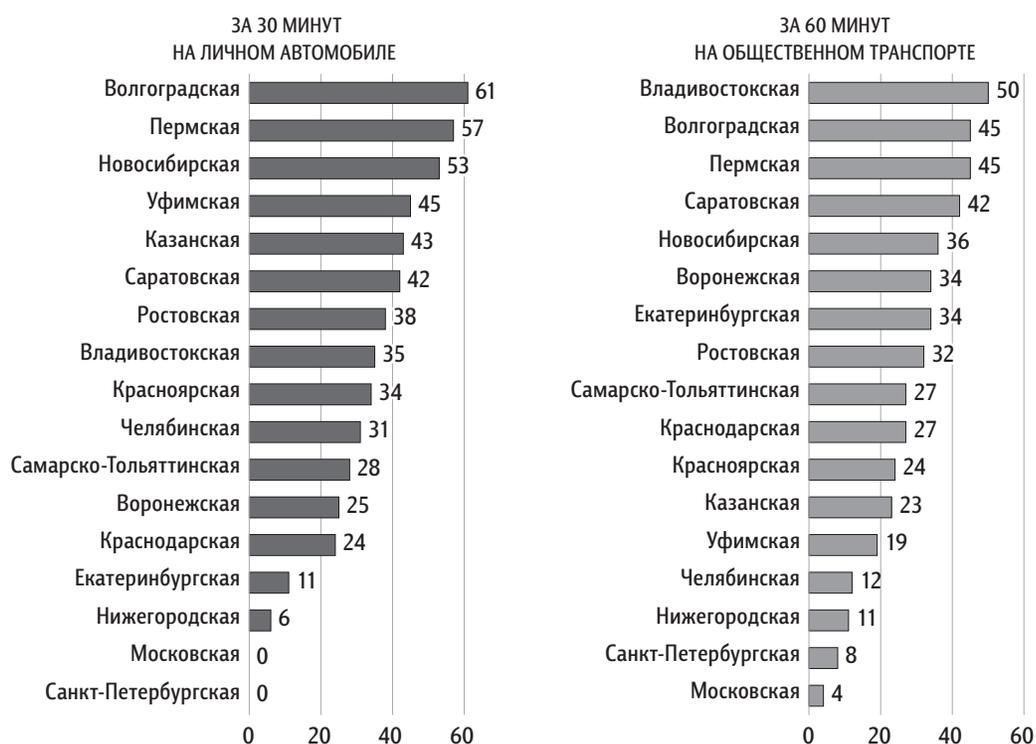
Источник: расчет участников исследования Фонда ИЭГ по геоданным «Яндекс»

Ареалы малоэтажной жилой застройки составляют в центральных зонах агломераций до 47,8 % площади зоны и 35,2 % общей площади жилищного фонда; в срединных зонах – до 24,3 % площади зоны и 36,8 % общей площади жилищного фонда; в периферийных зонах – до 11,1 % площади зоны и 75,1 % общей площади жилищного фонда.

На рисунках 6 и 7 представлены доли территорий ареалов малоэтажной жилой застройки, покрытых радиусами доступности 500 м от общеобразовательных организаций и 300 м – от дошкольных организаций.

Значения данных показателей территориальной доступности школ и детских садов существенно различаются по агломерациям при общем тренде снижения территориальной доступности таких объектов от центра к периферии агломераций (в границах территории анализа). В центре показатель территориальной доступности школ составляет от 30,1 % (Уфимская агломерация) до 84 % (Самарско-Тольяттинская агломерация) площади ареалов малоэтажной жилой застройки¹¹. В срединной зоне этот показатель составляет от 16,9 % (Красноярская агломерация) до 72,9 % (Санкт-Петербургская агломерация)¹², а на периферии – от 6,6 % (Московская агломерация) до 35 % (Волгоградская агломерация). Для детских садов тенденция схожая, при этом на периферии территории анализа агломераций значения показателя существенно ниже, чем в отношении доступности школ, и составляют менее 20 % во всех агломерациях.

Рисунок 8. Доступность ареалов малоэтажной жилой застройки от центра агломерации на разных видах транспорта в вечерний час пик (18–19 часов), доля территорий в %



Источник: расчеты участников исследования Фонда ИЭГ по данным 2ГИС

¹¹ В центральной зоне Московской и Санкт-Петербургской агломераций ареалы малоэтажной жилой застройки отсутствуют.

¹² В срединной зоне Московской агломерации ареалы малоэтажной жилой застройки отсутствуют.

На рисунке 8 представлены доли территорий ареалов малоэтажной жилой застройки, до которых можно добраться от центра ядра агломерации (центр ядра агломерации определялся по карте как центр центрального административного района города – ядра агломерации) за 30 минут на личном автомобиле и за 60 минут на общественном транспорте в вечерний час пик, в 18–19 часов (при этом учитываются все виды общественного транспорта, включая пригородное железнодорожное сообщение, в том числе МЦД в Московской агломерации¹³).

Доля территорий ареалов малоэтажной жилой застройки, до которых можно добраться в час пик за 30 минут на автомобиле, варьируется в интервале от 0 % (Московская и Санкт-Петербургская агломерации) до 61 % (Волгоградская агломерация). Показатель в отношении доступности ареалов малоэтажной жилой застройки за 60 минут на общественном транспорте варьируется от 4 % (Московская агломерация) до 50 % (Владивостокская агломерация).

Анализ качественных характеристик ареалов малоэтажной жилой застройки показал следующее:

- ареалы малоэтажной жилой застройки практически во всех агломерациях преимущественно представлены индивидуальными домами и коттеджами, смешение индивидуальной и многоквартирной малоэтажной жилой застройки внутри ареалов наблюдается достаточно редко в Краснодарской, Челябинской, Самарской, Ростовской и Нижегородской агломерациях;
- соседство ареалов малоэтажной жилой застройки со средне- и многоэтажными многоквартирными домами особенно часто происходит в центральных и срединных зонах агломераций; на периферии агломераций ареалы малоэтажной жилой застройки чаще соседствуют с новыми многоэтажными жилыми комплексами;
- чаще всего ареалы малоэтажной жилой застройки, для которых характерно наличие преимущественно грунтового покрытия дорог и проездов, встречаются в периферийных зонах агломераций, однако такая ситуация может быть характерна для срединных и даже для центральных зон агломераций.

3. Типология агломераций в зависимости от пространственных характеристик малоэтажной жилой застройки

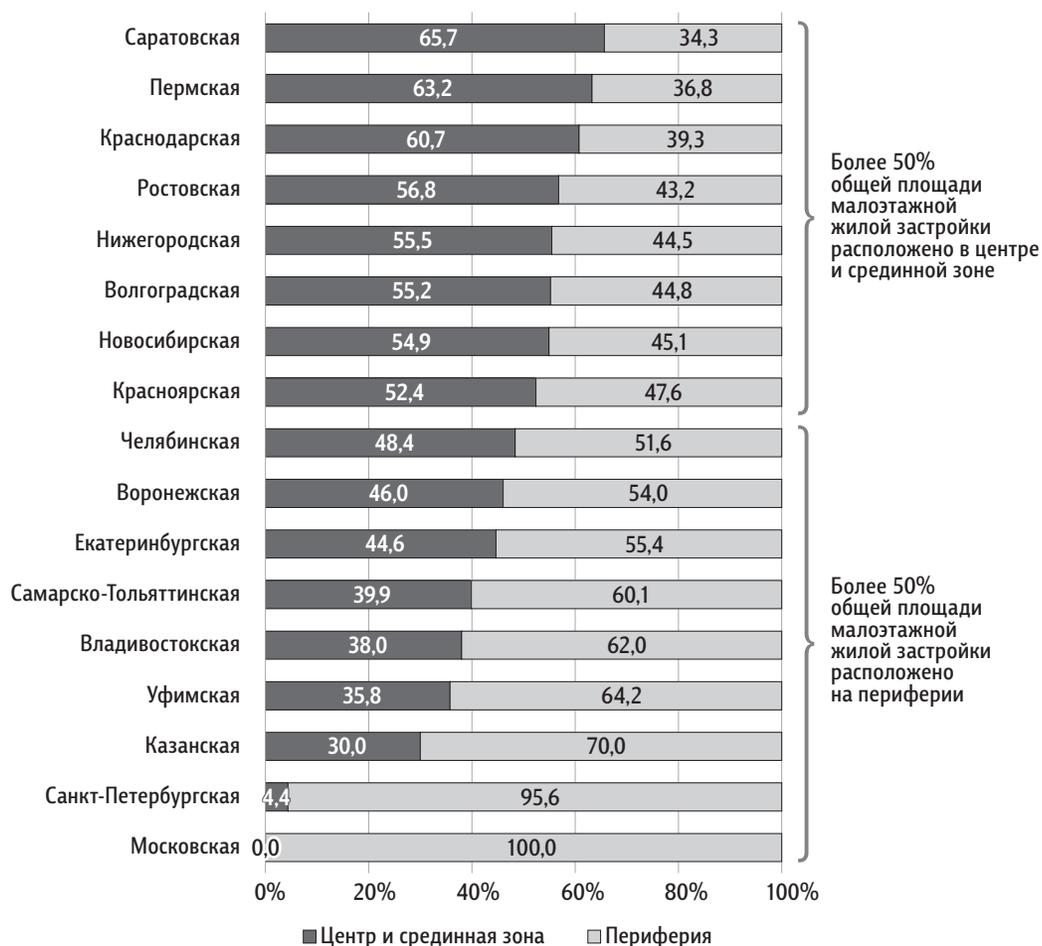
В дополнение к проведенному анализу количественных и качественных характеристик ареалов малоэтажной жилой застройки в разрезе агломераций была также проведена типологизация рассмотренных агломераций, исходя из полученных результатов.

Основным критерием для выделения типов агломераций на первом этапе был выбран показатель распределения общей площади малоэтажной жилой застройки по зонам удаленности от центра агломераций. В соответствии с таким критерием агломерации были разделены на две группы: 1) агломерации, в которых большая часть малоэтажной жилой застройки расположена в центральной и срединной зонах (более 50 % общей площади малоэтажной жилой застройки), и 2) агломерации, в которых большая часть малоэтажной жилой застройки расположена на периферии (более 50 % общей площади малоэтажной жилой застройки).

Результаты первого этапа построения типологии представлены на рисунке 9: в восьми агломерациях большая часть малоэтажной жилой застройки расположена в центральной и срединной зонах, а в девяти агломерациях – на периферии.

¹³ На момент проведения исследования (май – июль 2023 года) в Москве функционировали две линии МЦД: МЦД-1 «Белорусско-Савеловский» и МЦД-2 «Курско-Рижский».

Рисунок 9. Распределение общей площади малоэтажной жилой застройки по зонам удаленности от центра агломераций, % (ранжирование в порядке возрастания доли общей площади малоэтажной жилой застройки, расположенной в периферийной зоне)



Источник: расчеты участников исследования Фонда ИЭГ на основе выделенных ареалов малоэтажной жилой застройки (конфигурации, площади и плотности застройки в них), данных портала «Реформы ЖКХ» об общей площади многоквартирных домов с дополнительной верификацией при помощи 2ГИС

На следующем этапе построения типологии были использованы группы показателей, представленные в таблице 1. Для качественной оценки указанных показателей были экспертно заданы пороговые значения. Если соответствующий показатель по агломерации имел значение выше заданного порогового значения, то ситуация в агломерации, оцениваемая по данному показателю, характеризовалась как относительно благоприятная.

Для групп показателей транспортной доступности и доступности социальной инфраструктуры, в состав которых входит более одного показателя, пороговое значение устанавливалось для среднего арифметического значения показателей, входящих в группу. При этом по критериям транспортной доступности и доступности социальной инфраструктуры такие пороговые значения для агломераций, в которых более 50 % общей площади малоэтажной жилой застройки расположено в центре и срединной зоне, были

установлены на более высоком уровне, чем для агломераций, в которых более 50 % общей площади малоэтажной жилой застройки расположено на периферии, исходя из предположения, что при прочих равных условиях транспортная доступность и доступность социальной инфраструктуры в центре и срединной зоне агломераций в целом выше.

Таблица 1. Экспертные пороговые значения показателей, характеризующих ареалы малоэтажной жилой застройки

Показатель	Пороговые значения, %		Интерпретация
	Агломерации, в которых более 50 % общей площади малоэтажной жилой застройки расположены в центральной и срединной зонах	Агломерации, в которых более 50 % общей площади малоэтажной жилой застройки расположены на периферии	
Среднее значение показателей транспортной доступности, % ¹⁴	Более 35	Более 25	Относительно высокая транспортная доступность
Среднее значение показателей доступности социальной инфраструктуры, % ¹⁵	Более 30	Более 20	Относительно высокая доступность социальной инфраструктуры
Доля территорий ареалов малоэтажной жилой застройки, в которых грунтовые дороги составляют менее половины протяженности улично-дорожной сети, %	Более 50		Относительно высокое качество городской среды
Доля территорий ареалов малоэтажной жилой застройки, в которых не наблюдается соседство с высотной застройкой, %	Более 50		Относительно низкий уровень соседства с высотной застройкой

Источник: составлено участниками исследования Фонда ИЭГ

Исходя из такого подхода, были выделены две группы агломераций, преобладающим типом малоэтажной жилой застройки в которых является «городской дом» (в составе этой группы выделено два типа агломераций, различающихся анализируемыми характеристиками) или «загородный дом» (в составе этой группы выделено три типа агломераций, различающихся анализируемыми характеристиками), которые представлены в таблице 2.

¹⁴ В группе показателей транспортной доступности рассматривались:

- 1) доля территорий ареалов малоэтажной жилой застройки, доступность которых от центра агломерации на личном автомобиле не превышает 30 минут;
- 2) доля территорий ареалов малоэтажной жилой застройки, доступность которых на общественном транспорте не превышает 60 минут;
- 3) доля территорий ареалов малоэтажной жилой застройки, покрытых радиусами 500-метровой доступности остановок общественного транспорта.

¹⁵ В группе показателей социальной доступности рассматривались:

- 1) доля территорий малоэтажной жилой застройки, покрытых радиусами доступности 500 м от общеобразовательных организаций;
- 2) доля территорий малоэтажной жилой застройки, покрытых радиусами доступности 300 м от детских садов.

Таблица 2. Типология агломераций на основе полученных оценок количественных и качественных характеристик ареалов малоэтажной жилой застройки (МЖЗ)

Группа агломераций	Тип агломераций и характеристика	Агломерации
Городской дом	Тип 1. МЖЗ в большей части расположена в центре и срединной зоне транспортная доступность + доступность социальной инфраструктуры + качество дорог и проездов - вытеснение высотной застройкой +	Ростовская, Краснодарская, Новосибирская, Саратовская, Волгоградская
	Тип 2. МЖЗ в большей части расположена в центре и срединной зоне транспортная доступность + доступность социальной инфраструктуры - качество дорог и проездов - вытеснение высотной застройкой +/-	Нижегородская, Красноярская, Пермская
Загородный дом	Тип 3. МЖЗ в большей части расположена на периферии транспортная доступность + доступность социальной инфраструктуры - качество дорог и проездов + вытеснение высотной застройкой -	Казанская, Владивостокская
	Тип 4. МЖЗ расположена только на периферии транспортная доступность - доступность социальной инфраструктуры - качество дорог и проездов + вытеснение высотной застройкой -	Московская, Санкт-Петербургская
	Тип 5. МЖЗ в большей части расположена на периферии транспортная доступность - доступность социальной инфраструктуры - качество дорог и проездов - вытеснение высотной застройкой -	Челябинская, Воронежская, Уфимская, Екатеринбургская, Самарско-Тольяттинская

Источник: составлено участниками исследования Фонда ИЭГ

Таким образом, в восьми агломерациях малоэтажная жилая застройка сохраняет значимую роль в морфологии жилых районов центральной и срединной зон (агломерации группы «городской дом»), имеет хорошую транспортную доступность, в основном относительно хорошо обеспечена социальной инфраструктурой, однако находится под угрозой вытеснения высотной застройкой, а в некоторых агломерациях ареалы МЖЗ имеют преимущественно грунтовое покрытие дорог и проездов. Исключение составляет Краснодарская агломерация, в которой доля ареалов МЖЗ с преобладанием грунтовых дорог довольно низкая. В Ростовской, Саратовской, Нижегородской агломерациях высокая доля ареалов МЖЗ с преобладанием грунтовых дорог фиксируется в основном за счет таких дорог в срединной зоне. В Волгоградской, Новосибирской, Красноярской и Пермской агломерациях в центральной зоне (в радиусе 3 км от центра агломерации) расположены один-два ареала МЖЗ, и во всех из них преобладают грунтовые дороги.

Для агломераций группы «городской дом» важными направлениями градостроительной политики по поддержке малоэтажной жилой застройки, на наш взгляд, являются:

- повышение качества городской среды, в том числе в отдельных агломерациях - повышение доступности социальной инфраструктуры, в районах малоэтажной жилой застройки в относительно хорошем состоянии;

- оценка целесообразности проведения комплексного развития территорий малоэтажной жилой застройки, в которых уже есть высотная застройка и состояние малоэтажной застройки неудовлетворительное;
- установление жестких градостроительных регламентов (этажность, размеры земельных участков) и контроль за их выполнением в целях предотвращения дальнейшего вытеснения малоэтажной жилой застройки высотной застройкой в тех ареалах малоэтажной жилой застройки, которые требуют сохранения.

В девяти агломерациях малоэтажная жилая застройка преобладает в периферийной зоне (агломерации группы «загородный дом»), для них характерны проблемы низкой доступности социальной инфраструктуры и во многих агломерациях – низкой транспортной доступности; для отдельных агломераций также характерно низкое качество дорог и проездов (грунтовое покрытие), что ограничивает использование такого жилья как основного жилья (а не только как сезонной дачи, дома выходного дня).

Для агломераций группы «загородный дом» приоритетом градостроительной политики по поддержке малоэтажной жилой застройки является, на наш взгляд, повышение временной доступности социальной инфраструктуры, в том числе путем повышения транспортной доступности.

4. Анализ имущественных налоговых доходов от малоэтажной жилой застройки на территориях крупнейших городских агломераций

В настоящем разделе представлены результаты анализа налоговых доходов от земли и жилья в малоэтажной жилой застройке на территориях рассматриваемых агломераций.

Отличие от анализа, представленного в предыдущих разделах настоящей статьи, при оценке налоговых доходов от малоэтажной жилой застройки исследуемой территорией является вся территория муниципальных образований в составе крупнейших агломераций, а не территория в радиусе 21 км от центра агломерации, поскольку формы статистической налоговой отчетности доступны только в отношении муниципальных образований в целом (отсутствует внутримunicipальный разрез таких данных, например, по кадастровым кварталам).

Также налоговая статистическая отчетность не позволяет оценить имущественные налоговые сборы именно с тех видов объектов, которые в настоящей статье отнесены к малоэтажной жилой застройке. В результате в ходе проведения оценки были рассмотрены доходы от всех местных имущественных налогов на жилье и на земельные участки, на которых расположено жилье и которые включают:

- налог на имущество физических лиц по жилым домам (в том числе расположенным на земельных участках для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства) и жилым помещениям (квартира, комната) в многоквартирных домах любой этажности;
- земельный налог по земельным участкам, на которых расположены такие жилые дома (земельные участки, на которых расположены многоквартирные дома, не признаются объектом налогообложения земельным налогом¹⁶).

В таблице 3 представлены удельные доходы от местных имущественных налогов на жилье и на земельные участки, на которых расположено жилье, в расчете на один объект налогообложения совокупно во всех 17 агломерациях, а также в разбивке по территориям ядра и периферии агломерации. По всем рассматриваемым налогам в среднем ядро агломерации опережает периферию. В большинстве агломераций местные бюджеты получают не более 2 тыс. руб. в год с одного объекта налогообложения (земельного участка, жилого дома или жилого помещения).

¹⁶ Подпункт 6 пункта 2 статьи 389 Налогового кодекса Российской Федерации.

Таблица 3. Удельные доходы от местных имущественных налогов на жилье и на земельные участки, на которых расположено жилье, в расчете на один объект налогообложения, тыс. руб., 2021 год (агломерации расположены в соответствии с типологией, представленной в таблице 2)

Тип	Агломерация	Земельный налог по земельным участкам жилых домов на 1 земельный участок			Земельный налог по земельным участкам для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства на 1 земельный участок			НИФЛ по жилым домам в расчете на 1 жилой дом			НИФЛ по жилым помещениям в МКД в расчете на 1 жилое помещение		
		Всего	Ядро	Периферия	Всего	Ядро	Периферия	Всего	Ядро	Периферия	Всего	Ядро	Периферия
1	Краснодарская	2,4	3,6	0,9	1,0	1,4	0,7	1,8	2,3	1,2	2,3	1,4	0,5
	Ростовская	2,2	3,7	1,5	0,6	2,3	0,5	2,0	3,4	1,2	1,5	1,1	0,8
	Саратовская	2,0	2,3	1,8	0,3	0,3	0,4	1,0	0,9	1,1	2,3	1,8	1,0
	Волгоградская	1,3	1,6	1,1	0,3	0,5	0,3	1,1	1,7	0,5	1,2	0,7	0,5
	Новосибирская	0,5	0,6	0,4	0,2	0,2	0,3	1,2	1,6	0,9	0,9	0,9	0,6
2	Нижегородская	1,6	3,4	1,1	0,7	1,2	0,6	1,9	2,4	1,7	1,2	0,9	0,7
	Пермская	1,6	2,6	1,2	0,4	0,4	0,4	1,2	2,0	0,9	1,3	1,2	0,7
	Красноярская	1,4	1,4	1,4	0,5	0,3	0,5	1,2	2,0	0,9	0,9	0,7	0,6
3	Владивостокская	2,5	3,5	0,8	0,5	1,5	0,5	1,5	3,5	0,5	1,0	1,0	0,4
	Казанская	1,3	2,4	0,6	0,5	1,1	0,4	2,6	4,5	1,4	2,7	1,9	0,8
4	Московская	6,8	4,1	7,2	3,0	0,5	3,5	5,9	6,0	5,9	0,7	5,3	1,6
	Санкт-Петербургская	1,8	0,6	2,0	1,1	0,2	1,2	1,5	3,0	1,2	0,6	2,5	0,5
5	Воронежская	2,9	4,2	1,6	0,8	1,3	0,8	1,9	2,9	1,3	2,1	0,9	0,8
	Екатеринбургская	1,5	2,1	1,4	0,7	0,6	0,7	1,4	1,0	1,6	1,1	1,0	1,0
	Самарско-Тольяттинская	1,4	1,6	1,4	0,6	0,8	0,5	2,4	5,7	1,7	2,9	2,6	1,4
	Уфимская	1,3	1,2	1,3	0,7	0,7	0,7	1,1	1,5	0,8	1,6	1,2	0,6
	Челябинская	0,9	1,5	0,8	0,5	0,5	0,5	1,3	0,9	1,4	0,9	0,8	1,1
Среднее по 17 агломерациям		2,0	2,4	1,5	0,7	0,8	0,7	1,8	2,7	1,4	1,5	1,5	0,8
Среднее по 15 агломерациям (без Московской и Санкт-Петербургской)		1,7	2,4	1,2	0,6	0,9	0,5	1,6	2,4	1,2	1,6	1,2	0,8

Источник: расчет по данным форм статистической налоговой отчетности ФНС России

5. Анализ доступности приобретения жилья в ареалах малоэтажной жилой застройки

В настоящем разделе представлены первые результаты оценки коэффициента доступности жилья (КДЖ)¹⁷ в отношении индивидуальных жилых домов, в том числе с учетом расположения в различных зонах удаленности от центра агломерации (центр, средняя зона, периферия). В силу относительно небольшого количества открытых данных о цене индивидуальных жилых домов (сведения были собраны из открытых источников – данные о предложениях жилья на продажу портала ЦИАН) были приняты следующие допущения:

1. Для сопоставимости оценок и в силу возможности проведения лишь выборочного анализа объявлений о продаже жилых домов в различных зонах удаленности от центра агломераций было принято допущение, что во всех агломерациях (в границах территории анализа – 21 км от центра агломерации) в каждой зоне удаленности рассматривается «эталонный» индивидуальный жилой дом – относительно новый дом общей площадью 100 кв. м, расположенный на земельном участке с разрешенным видом использования «индивидуальное жилищное строительство».
2. Поскольку в большинстве агломераций было представлено небольшое количество подобных объявлений о продаже, то в основном в каждой зоне удаленности от центра агломераций выбиралось от одного до трех наиболее подходящих объявлений. В случае выбора двух и трех подходящих объявлений рассчитывалось среднее значение цены индивидуального жилого дома для данной зоны. Для агломераций, где количество объявлений в отношении «эталонного» индивидуального жилого дома для каждой зоны удаленности составляло 20–30 или более (например, Воронежской, Казанской, Краснодарской, Ростовской, Уфимской агломераций), выбиралась медианная цена индивидуального жилого дома в зоне удаленности от центра агломерации.
3. Для некоторых агломераций удалось провести оценку КДЖ в отношении индивидуального жилого дома не во всех зонах удаленности от центра агломерации в силу отсутствия объявлений или несоответствия таких объявлений требованиям «эталонного» дома.
4. Хотя в расчете КДЖ использовались цены индивидуальных жилых домов в трех зонах удаленности от центра агломерации, расположенных в границах территории анализа (21 км от центра агломерации), для расчета дохода семьи из трех человек¹⁸ учитывались все муниципальные образования в составе агломерации, а не только расположенные в границах исследуемых территорий, так как рынок жилья агломерации является единым для всех жителей агломерации.
5. Полученные оценки КДЖ в отношении индивидуального жилого дома, расположенного в различных зонах удаленности от центра агломерации (но в границах 21 км от центра агломерации), сравнивались с КДЖ в отношении квартиры с медианной ценой на рынке жилья на всей территории агломерации¹⁹.

¹⁷ КДЖ рассчитывается как отношение медианной цены квартиры на первичном и вторичном рынке жилья (то есть половина сделок с квартирами имеют цену ниже медианной, а вторая половина – выше) к годовому доходу семьи из трех человек. Другими словами, КДЖ представляет собой количество лет, за которое семья из трех человек сможет накопить на квартиру при условии сбережения всех своих доходов. Значения данного показателя интерпретируются следующим образом: чем меньше значение КДЖ, тем выше доступность жилья.

¹⁸ Для расчета использованы данные Росстата о медианном среднедушевом доходе за 2022 год (последние доступные данные).

¹⁹ Доступность жилья в 2022 г. и I кв. 2023 г., с. 28 // Фонд «Институт экономики города», 2023. URL: https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/dostupnost_zhilya_v_rossii_2022-2023_gg.pdf (дата обращения: 13.06.2023).

В таблице 4 представлены полученные оценки КДЖ в отношении «эталонного» индивидуального жилого дома и результаты их сравнения с КДЖ в отношении квартиры для 17 рассматриваемых агломераций (еще раз заметим, что КДЖ в отношении квартиры рассчитывался не в зонах удаленности от центра агломерации, а для агломерации в целом).

Изменение КДЖ в отношении «эталонного» индивидуального жилого дома по зонам удаленности от центра во всех агломерациях, где удалось провести оценку КДЖ, показало, что доступность приобретения такого дома повышается от центра к периферии агломерации (от срединной зоны к периферии, если нет оценки по центру). Доступность «эталонного» индивидуального жилого дома на периферии в большинстве агломераций незначительно ниже доступности средней квартиры на территории агломерации в целом. Одним из основных факторов в данном случае является меньший размер общей площади квартиры с медианной ценой на рынке, которая используется для оценки КДЖ для квартир, по сравнению с площадью 100 кв. м «эталонного» индивидуального жилого дома, который используется для оценки КДЖ для индивидуального жилого дома. В среднем во всех рассматриваемых агломерациях КДЖ для индивидуального жилого дома в срединной зоне превышает КДЖ квартиры в агломерации в целом в 1,4 раза. В центре доступность «эталонного» индивидуального жилого дома еще ниже.

Таблица 4. Коэффициенты доступности жилья в отношении «эталонного» индивидуального жилого дома и в отношении квартиры в 17 крупнейших городских агломерациях России (агломерации расположены в соответствии с типологией, представленной в таблице 2)

Тип	Агломерация	КДЖ для «эталонного» индивидуального жилого дома по зонам доступности от центра агломерации в границах территории анализа (21 км от центра агломерации), июнь 2023 г.			КДЖ для квартиры с медианной ценой на рынке жилья, I кв. 2023 г.	Отношение КДЖ для «эталонного» индивидуального жилого дома в зонах доступности от центра агломерации в границах территории анализа (21 км от центра агломерации) к КДЖ для квартиры на первичном и вторичном рынках жилья в границах агломерации, раз		
		Центр	Срединная зона	Периферия		В границах агломерации	Центр	Срединная зона
1	Ростовская	4,7	4,7	4,0	3,7	1,3	1,3	1,1
	Краснодарская	7,5	4,5	4,6	3,9	1,9	1,1	1,2
	Новосибирская	–	5,7	4,9	4,1	–	1,4	1,2
	Волгоградская	–	6,5	5,4	4,4	–	1,5	1,2
	Саратовская	–	6,6	6,1	4,1	–	1,6	1,5
2	Нижегородская	5,3	5,1	4,0	3,6	1,5	1,4	1,1
	Красноярская	–	6,6	5,3	4,4	–	1,5	1,2
	Пермская	–	–	5,3	4,0	–	–	1,3
3	Казанская	–	4,8	4,1	5,2	–	0,9	0,8
	Владивостокская	–	–	7,8	4,0	–	–	2,0
4	Московская	–	–	6,0	5,7	–	–	1,1
	Санкт-Петербургская	–	–	6,3	5,9	–	–	1,1

Окончание таблицы

Тип	Агломерация	КДЖ для «эталонного» индивидуального жилого дома по зонам доступности от центра агломерации в границах территории анализа (21 км от центра агломерации), июнь 2023 г.			КДЖ для квартиры на первичном и вторичном рынках жилья, I кв. 2023 г.	Отношение КДЖ для «эталонного» индивидуального жилого дома в зонах доступности от центра агломерации в границах территории анализа (21 км от центра агломерации) к КДЖ для квартиры на первичном и вторичном рынках жилья в границах агломерации, раз		
		Центр	Срединная зона	Периферия		В границах агломерации	Центр	Срединная зона
5	Уфимская	5,7	5,3	4,6	3,8	1,5	1,4	1,2
	Воронежская	5,5	4,9	4,7	3,6	1,5	1,4	1,3
	Екатеринбургская	–	–	5,3	3,2	–	–	1,6
	Челябинская	6,6	5,7	5,7	3,8	1,7	1,5	1,5
	Самарско-Тольяттинская	–	–	6,4	3,5	–	–	1,8
Коэффициент доступности жилья в медианной агломерации		5,6	5,3	5,3	4,0	1,4	1,3	1,3

Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата о доходах населения и открытым данным о предложениях жилья на продажу; исследование «Доступность жилья в России в 2022 году и I кв. 2023 года», с. 28 // Фонд «Институт экономики города», 2023. URL: https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/dostupnost_zhilya_v_rossii_2022-2023_gg.pdf (дата обращения: 20.06.2023)

Заключение

Во всех 17 рассмотренных агломерациях присутствуют ареалы малоэтажной жилой застройки, однако анализ показал довольно серьезный разброс между агломерациями по показателям площади таких ареалов и общей площади малоэтажной жилой застройки в них, а также по их вкладу в жилищный фонд агломерации.

Более 50 % общей площади малоэтажной жилой застройки расположено в центральной и срединной зонах в восьми агломерациях (Ростовской, Краснодарской, Новосибирской, Саратовской, Волгоградской, Нижегородской, Красноярской и Пермской). В таких агломерациях малоэтажная жилая застройка пока сохраняет значимую роль в морфологии жилых районов центра и срединной зон, однако находится под угрозой вытеснения высотной застройкой и недостаточно обеспечена социальной инфраструктурой.

В девяти из 17 агломераций (Казанской, Владивостокской, Московской, Санкт-Петербургской, Челябинской, Воронежской, Уфимской, Екатеринбургской и Самарско-Тольяттинской) более 50 % малоэтажной жилой застройки расположено в периферийной зоне. Для такой малоэтажной жилой застройки характерны проблемы низкой транспортной доступности и доступности социальной инфраструктуры, низкого качества дорог и проездов, что ограничивает использование такого жилья как основного жилья (а не только как сезонной недвижимости или для выходного дня).

Представляется, что градостроительная политика в отношении малоэтажной жилой застройки первой группы агломераций должна быть направлена на повышение качества городской среды и доступности социальной инфраструктуры, установление жестких градостроительных регламентов (этажности, размеров земельных участков) и контроль за их выполнением. Для второй группы агломераций приоритетом градостроительной политики по поддержке малоэтажной жилой застройки, на наш взгляд, является улучшение транспортной доступности, что позволит повысить и временную доступность социальной инфраструктуры.

В большинстве 17 рассмотренных агломераций местные бюджеты получают не более 2 тыс. руб. в год с одного объекта недвижимости в жилищной сфере, которые являются объектами налогообложения имущественными налогами (земельного участка, занятого жильем, жилого дома или жилого помещения в многоквартирном доме). В части пространственных отличий в большинстве агломераций по всем рассматриваемым местным имущественным налогам наблюдается опережение удельных налоговых сборов на территории ядра агломерации по сравнению с территорией периферии.

Во всех агломерациях, для которых удалось оценить коэффициент доступности жилья (КДЖ) в отношении «эталонного» индивидуального жилого дома (общей площадью 100 кв. м), доступность такого дома повышается от центра к периферии агломерации. В 16 из 17 агломераций (кроме Казанской) во всех зонах удаленности от центра (центр, срединная зона и периферия) доступность приобретения индивидуального жилого дома ниже, чем приобретения квартиры на всей территории агломерации. В Казанской агломерации доступность приобретения «эталонного» индивидуального жилого дома в срединной и периферийной зонах удаленности оказалась выше, чем доступность приобретения квартиры на территории агломерации в целом.

Е. В. Игуменов,
ведущий юрисконсульт – координатор проектов Направления
«Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города»

Т. Д. Полиди,
вице-президент Фонда «Институт экономики города»,
директор Направления «Рынок недвижимости»,
кандидат экономических наук

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ ЖИЛОЙ ЗАСТРОЙКИ

Статья посвящена результатам анализа мониторинга состояния нормативно-правовой базы и практики комплексного развития территорий жилой застройки в субъектах Российской Федерации с точки зрения обеспечения наиболее благоприятных правовых и экономических условий для реализации проектов КРТ жилой застройки в российских городах. Мониторинг проводится регулярно за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города», статья основана на данных мониторинга по состоянию на март 2024 г.¹

Введение

С принятием Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» (далее – Федеральный закон № 494-ФЗ) начался новый этап развития правовых условий для реализации комплексных градостроительных проектов. Особенностью нового законодательного регулирования стало предоставление субъектам Российской Федерации значительного объема полномочий по урегулированию отношений в сфере реализации комплексных градостроительных проектов как на свободных от застройки территориях, так и на застроенных территориях.

Мониторинг практики состояния нормативной правовой базы КРТ жилой застройки проводился в 84 субъектах Российской Федерации в марте 2024 года. В рамках мониторинга не рассматривались четыре новых региона Российской Федерации (Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская и Херсонская области), поскольку градостроительная деятельность в них вплоть до 1 января 2028 года осуществляется с особенностями, установленными федеральными конституционными

¹ Результаты мониторинга регулярно размещаются на странице официального сайта ИЭГ «Комплексное развитие территории». URL: <https://urbanecomomics.ru/research/project/kompleksnoe-razvitie-territoriy-gorodah-i-regionah> (дата обращения: 05.11.2024).

законами о принятии указанных регионов в состав Российской Федерации², а также город Москва, где КРТ жилой застройки пока не осуществляется ввиду реализации в 2017–2032 годах Программы реновации жилищного фонда в соответствии с отдельным регулированием³.

Также следует отметить, что Законом Санкт-Петербурга от 17 октября 2022 года № 547-88 «О приостановлении действия отдельных положений Закона Санкт-Петербурга “О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге” в части комплексного развития территорий жилой застройки в Санкт-Петербурге» введен временный мораторий до 1 января 2025 года на подготовку и реализацию проектов КРТ жилой застройки. Однако нормативная правовая база КРТ жилой застройки в городе создана, поэтому Санкт-Петербург включен в анализ.

1. Полномочия субъектов Российской Федерации по регулированию комплексного развития территорий жилой застройки

В Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ), Жилищном кодексе Российской Федерации (далее – ЖК РФ), Федеральном законе № 494-ФЗ закреплены полномочия субъектов Российской Федерации по принятию нормативных правовых актов по 21 вопросу в сфере комплексного развития территорий жилой застройки⁴ (далее также – КРТ жилой застройки) (см. таблицу 1).

К полномочиям, которые являются обязательными для субъектов Российской Федерации, относятся 10 вопросов, остальные 11 вопросов относятся к факультативным региональным полномочиям.

² См. статью 23 Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 года № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики», статью 23 Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики», статью 23 Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 года № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области», статью 23 Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 года № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области».

³ Федеральный закон от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О статусе столицы Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве»; Закон города Москвы от 17 мая 2017 года № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве»; постановление Правительства Москвы от 1 августа 2017 года № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве».

⁴ Частью 1 статьи 65 ГрК РФ предусмотрены четыре вида КРТ: КРТ жилой застройки, КРТ нежилой застройки, комплексное развитие незастроенных территорий, а также КРТ по инициативе правообладателей. В соответствии с частями 2, 3 статьи 65 ГрК РФ КРТ жилой застройки осуществляется в отношении территории, в границах которой расположены:

- 1) многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции;
- 2) многоквартирные дома, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции и которые соответствуют критериям, установленным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

При этом в границы территории, в отношении которой принимается решение о КРТ жилой застройки, могут быть включены земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества, не указанные выше, при условии, что такие земельные участки и (или) объекты недвижимого имущества расположены в границах элемента планировочной структуры поселения, муниципального округа, городского округа (за исключением района), в котором расположены указанные выше многоквартирные дома.

Таблица 1. Обязательные и факультативные вопросы в сфере КРТ жилой застройки, подлежащие урегулированию субъектами Российской Федерации, и количество субъектов Российской Федерации, реализовавших свои полномочия по регулированию соответствующие вопросы по состоянию на март 2024 года

Обязательные вопросы	Количество реализовавших полномочие субъектов РФ (в скобках для сравнения – по состоянию на февраль 2022 года)	Факультативные вопросы	Количество реализовавших полномочие субъектов РФ (в скобках для сравнения – по состоянию на февраль 2022 года)
1. Перечень предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о КРТ жилой застройки (п. 5 ч. 1 ст. 67 ГрК РФ)	66 (58)	1. Установление требования о принятии решений о КРТ жилой застройки в отношении территории, которая определена в правилах землепользования и застройки в качестве такой территории (ч. 5.2 ст. 30 ГрК РФ)	3 (4) ⁵
2. Порядок определения границ территории КРТ жилой застройки (п. 2 ч. 5 ст. 66 ГрК РФ)	82 (81)	2. Состав иных сведений, подлежащих включению в состав решения о КРТ жилой застройки (п. 7 ч. 1 ст. 67 ГрК РФ)	26 (24)
3. Порядок реализации решения о КРТ жилой застройки п. 1 ч. 5 ст. 66 ГрК РФ)	84 (82)	3. Случаи принятия решения о КРТ жилой застройки в отношении несмежных территорий с заключением одного договора о КРТ жилой застройки (ч. 9 ст. 66 ГрК РФ)	55 (46)
4. Порядок согласования с субъектом РФ проекта решения о КРТ жилой застройки, подготовленного главой местной администрации (ч. 4 ст. 66 ГрК РФ)	81 (79)	4. Предоставление равнозначного жилого помещения собственникам и нанимателям жилых помещений в МКД, соответствующих установленным критериям, и установление стандартов равнозначного жилого помещения (ч. 7 ст. 32.1 ЖК РФ)	21 (13)
5. Критерии в отношении многоквартирных домов, которые могут быть расположены на территории КРТ жилой застройки и которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции (далее также – МКД, соответствующие установленным критериям) (п. 2 ч. 2 ст. 65 ГрК РФ)	84 (80)	5. Дополнительные меры поддержки по обеспечению жилыми помещениями собственников жилых помещений, переселяемых из МКД, соответствующих установленным критериям (ч. 8 ст. 32.1 ЖК РФ)	0 (0)

⁵ В период с февраля 2022 года по март 2024 года законодательством Архангельской области было исключено требование о принятии решений о КРТ в отношении территорий, которые в соответствии с правилами землепользования и застройки на дату принятия указанных решений определены в качестве таких территорий.

Продолжение таблицы

Обязательные вопросы	Количество реализовавших полномочие субъектов РФ (в скобках для сравнения – по состоянию на февраль 2022 года)	Факультативные вопросы	Количество реализовавших полномочие субъектов РФ (в скобках для сравнения – по состоянию на февраль 2022 года)
6. Порядок приобретения за доплату жилых помещений большей площади и (или) жилых помещений, имеющих большее количество комнат, собственниками, переселяемыми из МКД, соответствующих установленным критериям (ч. 22 ст. 32.1 ЖК РФ)	79 (75)	6. Предоставление квартиры взамен освобождаемой собственником или нанимателем по договору социального найма комнаты (комнат) в коммунальной квартире в МКД, соответствующих установленным критериям (ч. 8 ст. 18 Федерального закона № 494-ФЗ)	16 (8)
7. Критерии, характеризующие высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов, которые могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ жилой застройки (п. 3 ч. 8 ст. 65 ГрК РФ)	52 (39)	7. Предоставление во внеочередном порядке жилого помещения очередникам, переселяемым из МКД, соответствующих установленным критериям (ч. 13 ст. 32.1 ЖК РФ)	12 (9)
8. Порядок определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ жилой застройки (ч. 5 ст. 69 ГрК РФ)	83 (80)	8. Состав иных объектов недвижимости, которые не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ жилой застройки (п. 4 ч. 8 ст. 65 ГрК РФ)	22 (19)
9. Срок проведения общих собраний в МКД, соответствующих установленным критериям, по вопросу о включении МКД в проект решения о КРТ жилой застройки (п. 3 ч. 6 ст. 66 ГрК РФ)	83 (80)	9. Дополнительные требования к участникам торгов на право заключения договора о КРТ жилой застройки (ч. 6 ст. 69 ГрК РФ)	10 (5)
10. Порядок передачи владельцем специального счета, на котором формируются средства фонда капитального ремонта МКД, соответствующего установленным критериям, прав на такой специальный счет субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию (ч. 2.2 ст. 169 ЖК РФ)	78 (73)	10. Более ранний срок освобождения от взносов на капитальный ремонт МКД (ч. 2.2 ст. 169 ЖК РФ)	3 (3)

Окончание таблицы

Обязательные вопросы	Количество реализовавших полномочие субъектов РФ (в скобках для сравнения – по состоянию на февраль 2022 года)	Факультативные вопросы	Количество реализовавших полномочие субъектов РФ (в скобках для сравнения – по состоянию на февраль 2022 года)
		11. Определение юридического лица, созданного субъектом Российской Федерации и обеспечивающего реализацию принятого субъектом Российской Федерации решения о КРТ жилой застройки (ч. 1, п/п «б» п. 2 ч. 2 ст. 66 ГрК РФ)*	14 (11)

* Федеральным законом от 25 декабря 2023 года «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ГрК РФ был дополнен статьей 71, устанавливающей порядок реализации решения о комплексном развитии территории оператором комплексного развития территории. Кроме того, статья 1 ГрК РФ была дополнена определением понятия «оператор комплексного развития территорий», под которым понимается «юридическое лицо, определенное Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации в соответствии с настоящим Кодексом и обеспечивающее реализацию решения о комплексном развитии территории».

Источник: составлено авторами

По состоянию на март 2024 года 43 субъекта Российской Федерации реализовали все обязательные регуляторные полномочия (см. таблицу 2).

Таблица 2. Сведения о количестве субъектов Российской Федерации, реализовавших все или отдельные полномочия по регулированию КРТ жилой застройки (по состоянию на февраль 2022 года и март 2024 года)⁶

Группа субъектов РФ	Количество субъектов РФ (по состоянию на февраль 2022 г.)	Количество субъектов РФ (по состоянию на март 2024 г.)
Субъекты РФ, которыми реализованы все обязательные полномочия и практически все факультативные полномочия	1 (Нижегородская область)	3 (Нижегородская, Свердловская области, Пермский край)
Субъекты РФ, которыми реализованы все обязательные полномочия и отдельные факультативные полномочия	35	40
Субъекты РФ, которыми реализованы отдельные обязательные полномочия и отдельные факультативные полномочия	47	41

⁶ Ни в 2022 году, ни в 2024 году ни одним из субъектов Российской Федерации не было реализовано факультативное полномочие по установлению дополнительных мер поддержки по обеспечению жилыми помещениями собственников жилых помещений в МКД, соответствующих установленным критериям (часть 8 статьи 32.1 ЖК РФ).

Окончание таблицы

Группа субъектов РФ	Количество субъектов РФ (по состоянию на февраль 2022 г.)	Количество субъектов РФ (по состоянию на март 2024 г.)
Субъекты РФ, которыми не реализованы ни обязательные, ни факультативные полномочия	2 (г. Москва, г. Санкт-Петербург)	1 (г. Москва)

Источник: составлено авторами

Следует отметить положительную динамику: за двухлетний период наблюдений (с февраля 2022 года по март 2024 года) еще пять субъектов Российской Федерации реализовали все обязательные и отдельные факультативные регуляторные полномочия. Кроме того, если в 2022 году Нижегородская область была единственным субъектом Российской Федерации, который реализовал все обязательные и практически все факультативные полномочия, то теперь к ней добавились еще два субъекта Российской Федерации: Свердловская область и Пермский край. Также произошло увеличение количества субъектов Российской Федерации, которые урегулировали отдельные обязательные и некоторые из факультативных полномочий.

Далее приведены результаты анализа и оценки региональных нормативных практик по урегулированию тех вопросов в сфере КРТ, которые, по нашему мнению, являются ключевыми с точки зрения обеспечения наиболее благоприятных правовых и экономических условий для успешной реализации проектов КРТ жилой застройки, в том числе с учетом Методических рекомендаций по комплексному развитию территорий жилой застройки, которые были подготовлены Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства⁷ в 2022 году⁸.

2. Регулирование субъектами Российской Федерации соотношения решений о КРТ и базовых документов градостроительного планирования

Согласно общему подходу ГрК РФ планирование градостроительного развития территорий муниципальных образований осуществляется на основании системы взаимосвязанных документов (см. рисунок 1): генерального плана, правил землепользования и застройки (далее также – ПЗЗ), документации по планировке территории (далее также – ДПТ). Генеральный план является долгосрочным планом развития территории муниципального образования, определяющим приоритеты развития застройки, инфраструктуры с учетом демографического прогноза и прогноза социально-экономического развития. Долгосрочные приоритеты, заложенные в генеральный план, реализуются посредством установления градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, которыми определяются виды и предельные параметры разрешенного строительства (такие показатели могут реализовывать целевые долгосрочные показатели развития постепенно, в том числе с учетом бюджетных возможностей по развитию инфраструктуры). На этапе реализации конкретной проектной инициативы (девелопмент или редевелопмент территории, предполагающий создание комплексной застройки) разрабатывается ДПТ (в том числе проект планировки территории и проект межевания территории), которая призвана установить конкретные планировочные параметры, обеспечить правовую основу для начала

⁷ В настоящее время – Фонд развития территорий.

⁸ Методические рекомендации по комплексному развитию территорий жилой застройки // Минстрой России. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/222080/> (дата обращения: 01.06.2024).

строительных процессов и формирования будущих объектов недвижимости как объектов гражданского оборота (установление границ земельных участков и территорий общего пользования и др.).

Рисунок 1. Иерархия базовых документов градостроительного планирования на муниципальном уровне



Источник: составлено авторами

Однако при реализации проектов КРТ ГрК РФ допускает нарушение описанного основополагающего подхода к последовательности принятия градостроительных решений, а именно – допускается:

- 1) принятие решений о КРТ, предусматривающих основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, которые могут быть выбраны при реализации решения о КРТ, и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах территории, в отношении которой принимается такое решение, которые могут не соответствовать ПЗЗ (пункт 5 части 1 статьи 67 ГрК РФ);
- 2) принятие решения о КРТ в отношении территории, которая в соответствии с ПЗЗ на дату принятия решения о КРТ не определена в качестве такой территории, либо в отношении территории, границы которой не совпадают с границами территории, указанной в ПЗЗ в качестве территории, в отношении которой допускается осуществление деятельности по ее комплексному развитию (часть 5.2 статьи 30 ГрК РФ);
- 3) внесение изменений в генеральный план, ПЗЗ не до, а после принятия решения о КРТ (внесение таких изменений «в целях реализации решения о КРТ»; см. часть 2.1 статьи 24, часть 3.4 статьи 33 ГрК РФ);
- 4) утверждение документации по планировке территории в целях реализации решения о КРТ до утверждения соответствующих изменений в генеральный план и ПЗЗ (часть 10.2 статьи 45 ГрК РФ).

Другими словами, в соответствии с таким подходом решение уполномоченного органа о КРТ⁹ может заменять собой базовые документы градостроительного планирования и в таком случае является не просто распорядительным актом для начала реализации проекта КРТ, а, по сути, приобретает гораздо более серьезное правовое значение. Такой

⁹ В соответствии с частью 2 статьи 66 ГрК РФ решение о КРТ в зависимости от особенности реализации такого решения может приниматься Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или главой местной администрации.

подход представляется непоследовательным и имеющим серьезные риски для застройщика, с которым будет заключен договор о КРТ жилой застройки. Данные риски связаны с ненулевой вероятностью неутверждения или затягивания утверждения необходимых изменений в генеральный план и (или) ПЗЗ представительным органом местного самоуправления¹⁰, несмотря на наличие нормы ГрК РФ о предельных сроках внесения соответствующих изменений в такие документы градостроительного планирования¹¹.

По поводу юридического статуса решения о КРТ, которое законодатель наделил такими исключительными особенностями, уже имеются различные правовые позиции. Так, в некоторых определениях судов общей юрисдикции указывается на отсутствие у решения о КРТ признаков нормативного правового акта¹²; с другой стороны, в определении Верховного суда Российской Федерации этот вывод опровергнут и указано, что решение о КРТ является нормативным правовым актом, поскольку им определена территория, в границах которой предполагается установление особого правового режима, направленного на изменение или прекращение существующих правоотношений и комплексное градостроительное развитие данной территории, связанное в том числе с возможным сносом, строительством или реконструкцией объектов капитального строительства, находящихся в собственности неопределенного круга лиц, или возможным принудительным ограничением и (или) изъятием этих объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ¹³.

Частью 5.1 статьи 30 ГрК РФ предусмотрено, что «на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых предусматривается осуществление комплексного развития территории». При этом уже сразу частью 5.2 этой же статьи 30 установлено, что «решение о комплексном развитии территории может быть принято в отношении территории, которая в соответствии с правилами землепользования и застройки на дату принятия указанного решения не определена в качестве такой территории, либо в отношении территории, границы которой не совпадают с границами территории, указанной в правилах землепользования и застройки в качестве территории, в отношении которой допускается осуществление деятельности по ее комплексному развитию». Однако последняя норма носит диспозитивный характер, поскольку предусмотрена оговорка: «Если иное не предусмотрено нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации»¹⁴.

Анализ показал, что на март 2024 года лишь три субъекта Российской Федерации (Владимирская, Нижегородская области и город Санкт-Петербург) воспользовались предоставленным им правом по данному регуляторному вопросу. Следует отметить, что в феврале 2022 года таких субъектов Российской Федерации было четыре, однако в Архангельской области соответствующие требования были упразднены из нормативного

¹⁰ В общем случае изменения в ПЗЗ относятся к полномочиям представительных органов местного самоуправления, за исключением случаев, когда законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрено утверждение ПЗЗ местной администрацией (часть 1 статьи 32 ГрК РФ). ПЗЗ городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя утверждаются нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 4.1 статьи 63 ГрК РФ).

¹¹ В соответствии с частью 2.1 статьи 24, частью 3.4 статьи 33 ГрК РФ в указанных случаях изменения в генеральный план, ПЗЗ должны быть внесены в срок не позднее чем 90 дней со дня утверждения проекта планировки территории в целях КРТ.

¹² См., например, апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 6 декабря 2021 года № 66а-5064/2021, в котором суд отметил, что решение о КРТ «не обладает признаками, характеризующими нормативный правовой акт, и имеет строго определенный субъектный состав. В решении перечислены кадастровые номера, адреса и площади конкретных объектов недвижимости, что является достаточным для определения субъектного состава их правообладателей, не подлежащего расширению за счет неопределенного круга лиц».

¹³ См. кассационное определение Верховного суда Российской Федерации от 20 июля 2022 года № 5-КАД22-34-К2.

¹⁴ См. часть 5.2 статьи 30 ГрК РФ.

правового акта, определяющего особенности реализации проектов КРТ на территории Архангельской области¹⁵.

На март 2024 года в законодательстве Санкт-Петербурга предусмотрено:

- 1) «решение о комплексном развитии территории принимается в отношении территории, которая в соответствии с Правилами застройки Санкт-Петербурга, действующими на дату принятия указанного решения, определена в качестве территории, в границах которой предусматривается осуществление комплексного развития территории, или в отношении части такой территории»¹⁶;
- 2) «допускается принятие решения о комплексном развитии территории в отношении территории, границы которой на дату принятия указанного решения не совпадают с границами территории, указанной в Правилах застройки Санкт-Петербурга в качестве территории, в границах которой предусматривается осуществление комплексного развития территории, за исключением принятия решения о комплексном развитии территории жилой застройки»¹⁷.

Таким образом, в Санкт-Петербурге запрещается принятие решений о КРТ в отношении территорий, не отраженных в ПЗЗ в качестве территорий, подлежащих комплексному развитию. Данное требование является общим для всех видов КРТ, предусматривающих принятие решения о КРТ (КРТ жилой/нежилой застройки, комплексного развития незастроенной территории). При этом предусмотрены особенности порядка определения границ КРТ жилой застройки в Санкт-Петербурге¹⁸.

По состоянию на март 2024 года на территории Нижегородской области был закреплен подход, состоящий в следующем¹⁹:

- 1) решение о КРТ принимается Правительством Нижегородской области или главой местной администрации «в отношении территорий, границы которых отображены в правилах землепользования и застройки в качестве территории, в отношении которой допускается осуществление деятельности по ее комплексному развитию»²⁰;
- 2) «границы КРТ, предусмотренные согласованным мастер-планом, подлежат отображению на карте градостроительного зонирования (или на отдельной карте) правил землепользования и застройки»²¹;
- 3) «в случае, если мастер-план предусматривает изменение основных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленных правилами землепользования и застройки, вопрос о внесении изменений в правила землепользования и застройки

¹⁵ Постановлением Правительства Архангельской области от 4 октября 2022 года № 767-пп «О внесении изменений в постановление Правительства Архангельской области от 30 июня 2021 года № 326-пп» был исключен пункт 2 постановления Правительства Архангельской области от 30 июня 2021 года № 326-пп, который ранее предусматривал, что «решение о комплексном развитии территории не может быть принято в отношении территории, которая в соответствии с правилами землепользования и застройки на дату принятия указанного решения не определена в качестве такой территории».

¹⁶ Абзац первый пункта 4 статьи 14-2 Закона Санкт-Петербурга от 24 ноября 2009 года № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге».

¹⁷ Абзац второй пункта 4 статьи 14-2 Закона Санкт-Петербурга от 24 ноября 2009 года № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге».

¹⁸ Статья 14-3 Закона Санкт-Петербурга от 24 ноября 2009 года № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге». Действие данной статьи приостановлено до конца 2024 года (см. Закон Санкт-Петербурга от 17 октября 2022 года № 547-88 «О приостановлении действия отдельных положений Закона Санкт-Петербурга “О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге” в части комплексного развития территорий жилой застройки в Санкт-Петербурге»).

¹⁹ Положение о комплексном развитии территорий в Нижегородской области, утверждено постановлением Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 года № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области» (далее – Положение о комплексном развитии территорий в Нижегородской области).

²⁰ См. пункт 3.1 Положения о комплексном развитии территорий в Нижегородской области.

²¹ См. пункт 2.7 Положения о комплексном развитии территорий в Нижегородской области.

рассматривается одновременно с вопросом об отображении границ комплексного развития территории на карте градостроительного зонирования (или на отдельной карте)»²²;

- 4) «сведения о местоположении, площади и границах территории, подлежащей комплексному развитию» включаются в решение о КРТ в соответствии с ПЗЗ²³.

При этом следует отметить, что уже в мае 2024 года была утверждена новая редакция Положения о комплексном развитии территорий в Нижегородской области, в которой было отменено требование о принятии решения о КРТ Правительством Нижегородской области или главой местной администрации только в отношении территорий, границы которых отображены в правилах землепользования и застройки в качестве территории, в отношении которой допускается осуществление деятельности по ее комплексному развитию²⁴.

Владимирская область использовала данное ей полномочие только в отношении КРТ жилой застройки на основании решений о *КРТ жилой застройки*, принятых главами администраций муниципальных образований Владимирской области²⁵, установив:

- 1) «решение о комплексном развитии территории жилой застройки принимается в случае, если в правилах землепользования и застройки муниципального образования установлены территории, в границах которых предусматривается осуществление комплексного развития территории»²⁶;
- 2) решение о КРТ жилой застройки «может быть принято в отношении всей территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки предусматривается осуществление комплексного развития территории, или части такой территории»²⁷.

Таким образом, можно заключить, что практически все субъекты Российской Федерации предпочитают использовать подход, предполагающий приоритет решения о КРТ над документами территориального планирования и градостроительного зонирования, что, на наш взгляд, создает возможные риски дисбалансов в градостроительном развитии территорий городов.

2. Определение регионами порядка подготовки и реализации решений о КРТ

В части 5 статьи 66 ГрК РФ предусмотрено, что в целях принятия и реализации решения о КРТ жилой застройки высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или главой местной администрации нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации с учетом требований настоящего Кодекса, жилищного законодательства, земельного законодательства устанавливаются порядок реализации решения о КРТ, порядок определения границ территории, подлежащей комплексному развитию, иные требования к КРТ, устанавливаемые в соответствии с ГрК РФ. Хотя в этом случае ГрК РФ прямо не указано полномочие субъекта Российской Федерации определять порядок подготовки решения о КРТ, но все субъекты Российской Федерации

²² См. пункт 2.7 Положения о комплексном развитии территорий в Нижегородской области.

²³ См. подпункт 1 пункта 3.2 Положения о комплексном развитии территорий в Нижегородской области.

²⁴ Новая редакция Положения о комплексном развитии территорий в Нижегородской области была утверждена постановлением Правительства Нижегородской области от 24 мая 2024 года № 278.

²⁵ См. пункты 1.1 и 1.4 Порядка реализации решения о комплексном развитии территории, порядка определения границ территории, подлежащей комплексному развитию, и иных требований к комплексному развитию территории, утвержденного постановлением департамента архитектуры и строительства Владимирской области от 7 июля 2021 года № 12 (далее – Порядок реализации решения о КРТ жилой застройки во Владимирской области).

²⁶ Пункт 1.2 Порядка реализации решения о КРТ жилой застройки во Владимирской области.

²⁷ Пункт 1.3 Порядка реализации решения о КРТ жилой застройки во Владимирской области.

установили именно порядок принятия и реализации решения о КРТ (отметим, что если в феврале 2022 года такой порядок был установлен в 82 субъектах Российской Федерации, то в марте 2024 году – уже во всех проанализированных 84 субъектах Российской Федерации²⁸). Считаем, что в данном случае субъекты Российской Федерации не превысили своих полномочий.

Градостроительное обоснование решения о КРТ жилой застройки

В Методических рекомендациях по подготовке и реализации проектов КРТ жилой застройки²⁹ представлены детальные рекомендации по этапам подготовки проекта решения о КРТ, в том числе отмечена важность нормативного закрепления субъектами Российской Федерации:

- 1) включения в состав мероприятий по предварительной градостроительной оценке территории планируемого комплексного развития мероприятий, направленных на:
 - оценку целесообразности принятия решения о КРТ жилой застройки путем проведения анализа градостроительных условий, иных особенностей соответствующей территории и проведения пространственно-экономического моделирования в отношении возможностей развития территории;
 - разработку архитектурно-градостроительной концепции (мастер-плана) КРТ жилой застройки;
- 2) требования о включении в решение о КРТ жилой застройки дополнительных сведений, предусмотренных основными параметрами архитектурно-градостроительной концепции (мастер-плана) КРТ жилой застройки³⁰, а также требования о соблюдении указанных параметров при реализации решения о КРТ, в том числе при разработке и утверждении документации по планировке территории.

Ключевым этапом подготовки решения о КРТ жилой застройки является анализ территории, на которой планируется реализовать проект КРТ жилой застройки, подробная регламентация процесса подготовки решения о КРТ является весьма важным и необходимым этапом подготовки проекта решения о КРТ жилой застройки. По состоянию на март 2024 года 39 субъектов Российской Федерации установили требование о градостроительном обследовании (сборе исходных данных) относительно территории, в отношении которой планируется принятие решения о КРТ.

В числе лучших практик следует также выделить включение в процесс подготовки решения о КРТ жилой застройки разработку архитектурно-градостроительной концепции (мастер-плана) в отношении территории комплексного развития. По состоянию на март 2024 года 28 субъектов Российской Федерации нормативно закрепили требование об обязательной разработке таких концепций (мастер-планов), в том числе за период с февраля 2022 по март 2024 года такие требования установили еще четыре субъекта Российской Федерации.

²⁸ За указанный период соответствующий порядок был установлен в Санкт-Петербурге и Сахалинской области.

²⁹ Методические рекомендации по комплексному развитию территорий жилой застройки // Минстрой России. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/222080/> (дата обращения: 01.06.2024).

³⁰ Дополнительные сведения могут быть включены на основании пункта 7 части 1 статьи 67 ГрК РФ. Рекомендуется включать следующие дополнительные сведения:

- 1) основные технико-экономические показатели планируемой застройки;
- 2) расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории комплексного развития объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения;
- 3) перечень видов, состава и технико-экономических характеристик объектов инфраструктуры, планируемых к строительству/реконструкции в ходе реализации проекта КРТ жилой застройки;
- 4) границы частей территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию, с указанием этапов реализации решения о КРТ жилой застройки в отношении таких частей.

Федерации (Брянская область, Пермский край, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). С другой стороны, к сожалению, требование о разработке архитектурно-градостроительной концепции было упразднено в Архангельской области.

Как уже указывалось выше, в Нижегородской области³¹ мастер-плану отводится специальная и очень важная функция при подготовке и реализации решения о КРТ. В частности, подготовка мастер-плана осуществляется Министерством градостроительной деятельности и развития агломераций Нижегородской области на основании комплексного градостроительного анализа территории. Подготовленный мастер-план рассматривается на Архитектурном совете и согласовывается протокольным решением регионального штаба по градостроительному развитию территории Нижегородской области (при отрицательном решении мастер-план может быть доработан и представлен повторно). Предметом рассмотрения мастер-плана является:

- соответствие мастер-плана критериям и условиям для формирования границ территории комплексного развития, ГрК РФ и Положению о комплексном развитии территорий в Нижегородской области³²;
- возможность изменения основных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленных ПЗЗ.

В соответствии с Положением о комплексном развитии территорий в Нижегородской области в решение о КРТ и договор о КРТ наряду с условиями, предусмотренными ГрК РФ, включается условие о подготовке документации по планировке территории КРТ в соответствии с согласованным мастер-планом.

На наш взгляд, нормативное закрепление приведенных выше требований, включая требование о фиксации в решении о КРТ основных параметров архитектурно-градостроительной концепции (мастер-плана), является весьма важным условием градостроительной и экономической обоснованности проекта КРТ.

Дополнительные сведения, подлежащие включению в решение о КРТ

ГрК РФ субъектам Российской Федерации предоставлено факультативное полномочие по установлению дополнительных сведений, включаемых в решение о КРТ (пункт 7 части 1 статьи 67 ГрК РФ). Таким полномочием по состоянию на март 2024 года воспользовались 26 субъектов Российской Федерации, в том числе в период с февраля 2022 года по март 2024 года данный вопрос был урегулирован в Белгородской области и Чукотском автономном округе.

В качестве лучших практик следует отметить, в частности, включение в решение о КРТ жилой застройки следующих дополнительных сведений:

- 1) обоснование необходимости привлечения бюджетных средств и оценка их размера и планируемых сроков их предоставления в рамках региональных и муниципальных программ строительства объектов социальной инфраструктуры (Московская область³³);

³¹ Пункты 2.6–2.7 Порядка определения границ территории, подлежащей комплексному развитию, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 года № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области».

³² Положение о комплексном развитии территорий в Нижегородской области, утвержденное постановлением Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 года № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области».

³³ Пункт 6.2 Положения о комплексном развитии территорий в Московской области, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 26 января 2021 года № 29/3.

- 2) льготы, меры государственной поддержки, субсидии (при наличии), которые предоставляются лицу, заключившему договор о КРТ жилой застройки (Республика Бурятия³⁴);
- 3) описание планируемых элементов благоустройства территории жилой застройки, перечень видов работ по благоустройству территории жилой застройки (Иркутская область³⁵);
- 4) сведения мастер-плана: минимальный уровень жилищной обеспеченности и различные расчетные показатели (Свердловская область³⁶); условие о необходимости подготовки документации по планировке территории в соответствии с мастер-планом (Нижегородская, Московская и Ярославская области³⁷).

Определение перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о КРТ

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 67 ГрК РФ перечень предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о КРТ, определяется субъектом Российской Федерации. По состоянию на март 2024 года такое обязательное полномочие реализовали 66 субъектов Российской Федерации (по состоянию на февраль 2022 года данный вопрос был урегулирован в 58 субъектах Российской Федерации).

Анализ региональных актов показал низкое разнообразие устанавливаемых субъектами Российской Федерации предельных параметров, указываемых в решении о КРТ жилой застройки. Субъекты Российской Федерации в основном включают в перечень предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о КРТ жилой застройки, все или некоторые из предельных параметров, указанных в пунктах 2–4 части 1 статьи 38 ГрК РФ. Из числа дополнительных предельных параметров наиболее часто в такой перечень включается параметр «максимальный процент/коэффициент застройки» (см. рисунок 2).

Обращает на себя внимание тот факт, что только 11 субъектов Российской Федерации предусмотрели в качестве предельного параметра минимальные и максимальные размеры земельного участка в границах территории комплексного развития, тогда как данный предельный параметр является, на наш взгляд, принципиально важным для принятия качественных планировочных решений при реализации проектов КРТ, в том числе КРТ жилой застройки.

³⁴ Пункт 13.1 Порядка принятия и реализации решения о комплексном развитии жилой застройки, утвержденного постановлением Правительства Республики Бурятия от 26 августа 2021 года № 482.

³⁵ Пункт 3 Иных сведений, подлежащих включению в решение о комплексном развитии территории, принимаемое Правительством Иркутской области, главами местных администраций муниципальных образований Иркутской области (утверждены постановлением Правительства Иркутской области от 23 апреля 2021 года № 293-пп «Об отдельных вопросах комплексного развития территорий в Иркутской области»).

³⁶ Пункт 5 Требований к комплексному развитию территории жилой застройки в целях принятия решения о комплексном развитии территории жилой застройки Правительством Свердловской области или главой местной администрации муниципального образования, расположенного на территории Свердловской области (утверждены постановлением Правительства Свердловской области от 23 сентября 2021 года № 619-ПП).

³⁷ См. пункт 9 Порядка реализации решения о комплексном развитии территории, утвержденного постановлением Правительства Ярославской области от 1 июля 2021 года № 429-п., пункт 3.11 Положения о комплексном развитии территории в Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 года № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области», пункт 7 Составы мастер-плана комплексного развития территории, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 26 января 2021 года № 29/3 «О порядке комплексного развития территорий в Московской области».

Рисунок 2. Сведения о частоте установления субъектами Российской Федерации отдельных предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решениях о КРТ (по состоянию на февраль 2022 года и на март 2024 года)



Источник: составлено авторами

В силу необходимости обеспечения высокого качества городской среды в результате комплексного преобразования территорий рекомендуется устанавливать некоторые дополнительные предельные параметры, например требования к цветовому решению внешнего облика (фасаду), к строительным материалам, объемно-пространственным, архитектурно-стилистическим и иным характеристикам объектов капитального строительства, озеленению земельных участков (территорий). Значения таких предельных параметров рекомендуется обосновывать в архитектурно-градостроительной концепции (мастер-плане) КРТ жилой застройки.

3. Установление обязательности проведения публичных слушаний/общественных обсуждений при подготовке и реализации проектов КРТ жилой застройки

Проекты КРТ, включая проекты КРТ жилой застройки, являются общественно значимыми градостроительными проектами, в связи с чем при их реализации представляется необходимым обосновать необходимость преобразования деградирующих территорий с ветхой застройкой и обеспечить поддержку жителями планируемых градостроительных преобразований. Чем прозрачнее будет процесс подготовки и реализации проекта, тем ниже вероятность градостроительных конфликтов.

Инструментом, способствующим снижению градостроительной конфликтности, выступают публичные слушания или общественные обсуждения. В этой связи хотелось бы обратить внимание на важность проведения публичных слушаний, общественных обсуждений не только по вопросам внесения изменений в генеральный план, правила землепользования и застройки в связи с планированием проектов КРТ (как того требует законодатель на основании части 1 статьи 5.1 ГрК РФ), но и в отношении архитектурно-градостроительной концепции (мастер-плана) КРТ жилой застройки. Публичное представление и обсуждение планируемого развития территории на самой ранней стадии подготовки проекта КРТ позволяет обосновать необходимость такого развития, наглядно представить образ будущей территории и условий проживания на ней граждан. Это необходимо в целях обеспечения общественной поддержки проекта КРТ как гражданами, которых предлагается переселить из сносимого жилья, так и гражданами, проживающими на смежных территориях. В случаях, когда проект КРТ планируется в особо значимых для всех горожан территориях города, например в центре города, к такому обсуждению необходимо привлекать максимально широкий состав участников (не только правообладателей недвижимости, расположенной в границах территории, в отношении которой планируется принятие решения о КРТ³⁸, но и правообладателей недвижимости, расположенной на территориях, являющихся смежными к территории КРТ).

В настоящее время ГрК РФ предусматривает необходимость организации публичных слушаний, общественных обсуждений только при внесении изменений в ПЗЗ (за рядом исключений, когда это не требуется) и в генеральный план. Однако выше уже отмечалось, что закон допускает принятие решений о КРТ, не соответствующих ПЗЗ и генеральному плану, – в таком случае организация публичных слушаний, общественных обсуждений после принятия решения о КРТ, которое уже содержит параметры будущей застройки, не имеет смысла. Кроме того, многие регионы воспользовались мерой антикризисной поддержки³⁹ и вовсе отменили необходимость таких процедур⁴⁰.

К сожалению, на сегодняшний день требование о необходимости выносить на публичные слушания, общественные обсуждения проект решения о КРТ (даже когда такой проект не соответствует ПЗЗ), архитектурно-градостроительную концепцию проектов КРТ жилой застройки по-прежнему нормативно не закреплено ни в одном из субъектов Российской Федерации (хотя это, на наш взгляд, вполне может быть предусмотрено нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации или муниципальным правовым актом).

При этом федеральное законодательство не ограничивает органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в применении иных инструментов организации общественной дискуссии и выявления мнения граждан в отношении планируемого проекта КРТ. Например, могут быть проведены онлайн или очные опросы мнений, фокус-группы, публичные презентации архитектурно-градостроительной концепции (мастер-плана) КРТ жилой застройки, организованы иные формы взаимодействия с гражданами, направленные на информирование о планируемых преобразованиях, о жилищных и имущественных гарантиях правообладателей недвижимости,

³⁸ Для случаев внесения изменений в генеральный план, ПЗЗ в связи с принятием решения о КРТ допускается проведение публичных слушаний, общественных обсуждений только в границах территории, в отношении которой принято решение о КРТ (см. часть 3.1 статьи 28, часть 14 статьи 31 ГрК РФ).

³⁹ В соответствии с пунктом 2 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в 2022–2024 годах при осуществлении градостроительной деятельности в 2022, 2023 и 2024 годах нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации наряду со случаями, предусмотренными законодательством о градостроительной деятельности, могут быть установлены случаи утверждения указанных проектов, внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний.

⁴⁰ По состоянию на март 2024 года 22 субъекта Российской Федерации исключили необходимость проведения публичных слушаний / общественных обсуждений в случаях необходимости внесения изменений в генеральный план, ПЗЗ, ДПТ при реализации проектов КРТ, что, на наш взгляд, является фактором, способствующим росту числа градостроительных конфликтов.

на выявление общественного мнения⁴¹. Так, например, насколько нам известно, при подготовке и реализации проектов КРТ на территории Нижегородской области применяется практика формирования «тепловых карт», отражающих результаты опросов граждан о заинтересованности в участии в конкретных проектах КРТ жилой застройки, хотя это нормативно и не закреплено в Нижегородской области.

Однако в общем случае представляется правильным нормативно фиксировать соответствующие форматы выявления общественного мнения относительно планируемых к реализации проектов КРТ жилой застройки, поскольку это, во-первых, снижает социальную напряженность, а во-вторых, обеспечивает условия для принятия более взвешенных и обоснованных градостроительных и проектных решений. С другой стороны, полный отказ от общественной презентации планируемых решений о КРТ и соответствующих концепций их реализации может повлечь существенные риски возникновения градостроительных конфликтов и в результате привести к торможению процессов КРТ.

4. Предоставление дополнительных мер жилищной поддержки собственникам и нанимателям жилых помещений в многоквартирных домах, соответствующих установленным критериям

Базовые гарантии для собственников и нанимателей жилых помещений⁴² в многоквартирных домах, отвечающих установленным критериям и включенных в границы подлежащей КРТ жилой застройки закреплены частями 3, 4, 6 статьи 32.1 ЖК РФ. К таким гарантиям относятся:

- 1) предоставление *собственникам* взамен освобождаемых ими жилых помещений равноценного возмещения, определяемого в соответствии с частью 7 статьи 32 ЖК РФ, или предоставление взамен освобождаемого жилого помещения другого жилого помещения с зачетом его стоимости при определении размера возмещения за изымаемое жилое помещение (по письменному заявлению собственника);
- 2) предоставление *нанимателю* взамен освобождаемого жилого помещения другого жилого помещения по договору социального найма, общая и жилая площади, количество комнат в котором не меньше общей и жилой площади, количества комнат в освобождаемом жилом помещении, или предоставление другого жилого помещения в собственность на основании договора передачи жилого помещения в собственность (по письменному заявлению нанимателя).

При этом статьей 32.1 ЖК РФ и Федеральным законом № 494-ФЗ закреплено право субъектов Российской Федерации расширить такие базовые гарантии при расселении МКД, соответствующих установленным критериям, путем установления нормативным правовым актом:

⁴¹ Фондом «Институт экономики города» в рамках проекта «Комплексное развитие территорий жилой застройки: содействие гражданам в принятии решений», реализованного в 2023–2024 годах с использованием средств гранта Президента Российской Федерации, предоставленного Фондом президентских грантов, были подготовлены «Рекомендации по вовлечению некоммерческих организаций в информационно-разъяснительную деятельность по вопросам комплексного развития территорий жилой застройки и защиты жилищных прав граждан» // Фонд «Институт экономики города». URL: https://www.urbanecconomics.ru/sites/default/files/rekomendacii_po_vovlecheniyu_nko_.pdf (дата обращения: 01.06.2024).

⁴² В соответствии с частью 1 статьи 32.1 ЖК РФ под нанимателями жилых помещений в данной статье подразумеваются наниматели жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.

- 1) предоставления равнозначного жилого помещения и стандартов равнозначного жилого помещения (часть 7 статьи 32.1 ЖК РФ)⁴³;
- 2) дополнительных мер поддержки по обеспечению жилыми помещениями собственников жилых помещений (часть 8 статьи 32.1 ЖК РФ);
- 3) расселения коммунальных квартир, являющихся таковыми на 1 января 2021 года (часть 8 статьи 18 Федерального закона № 494-ФЗ)⁴⁴;
- 4) предоставления жилого помещения очередникам во внеочередном порядке (часть 13 статьи 32.1 ЖК РФ)⁴⁵;
- 5) порядка приобретения за доплату жилых помещений большей площади и (или) жилых помещений, имеющих большее количество комнат (часть 22 статьи 32.1 ЖК РФ).

Все такие полномочия, за исключением последнего, являются факультативными. Хотя ГрК РФ квалифицирует предоставление равнозначного помещения как дополнительную жилищную гарантию, с экономической точки зрения предоставление такой гарантии является обязательным условием обеспечения заинтересованности собственников в МКД, соответствующих критериям, в принятии положительного решения об участии в КРТ жилой застройки, которое выражается в голосовании «за» на общем собрании собственников в таких МКД по вопросу о включении дома в проект КРТ. Предоставление же равнозначного помещения не обеспечивает никакой экономической заинтересованности таких собственников жилых помещений, так как не обеспечивает улучшения их жилищных условий в результате реализации проекта КРТ.

Сведения о предоставлении субъектами Российской Федерации дополнительных жилищных гарантий представлены на рисунке 3 в сравнении с показателями 2022 года.

Несмотря на тот факт, что в период 2022–2024 годов количество регионов, урегулировавших предоставление дополнительных жилищных гарантий при реализации проектов КРТ жилой застройки увеличилось, все равно их количество остается крайне незначительным. При этом только семь субъектов Российской Федерации (Иркутская, Костромская, Нижегородская, Пензенская, Свердловская области, Пермский край и Чукотский автономный округ)⁴⁶ закрепили одновременно три следующие дополнительные жилищные

⁴³ В соответствии с частью 7 статьи 32.1 ЖК РФ под равнозначным «понимается жилое помещение, одновременно соответствующее следующим требованиям:

- 1) жилая площадь такого помещения и количество комнат в таком жилом помещении не меньше жилой площади освобождаемого жилого помещения и количества комнат в освобождаемом жилом помещении, а общая площадь такого жилого помещения превышает общую площадь освобождаемого жилого помещения;
- 2) такое жилое помещение соответствует стандартам, установленным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;
- 3) такое жилое помещение находится в многоквартирном доме, который расположен в том же поселении, городском округе, в котором расположен многоквартирный дом, включенный в границы территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию».

⁴⁴ В соответствии с частью 8 статьи 18 Федерального закона № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» «взамен освобождаемой собственником или нанимателем по договору социального найма комнаты (комнат) в коммунальной квартире, являющейся таковой на 1 января 2021 года, во включенном в решение о комплексном развитии жилой территории многоквартирном доме ему может быть предоставлена в собственность или по договору социального найма отдельная квартира, если это предусмотрено нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации и решением о комплексном развитии жилой территории».

⁴⁵ В соответствии с частью 13 статьи 32.1 ЖК РФ «гражданам, нуждающимся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма (в том числе гражданам, принятым на учет до 1 марта 2005 года в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма), и имеющим в собственности или в пользовании на условиях социального найма жилые помещения в многоквартирном доме, включенном в границы территории, в отношении которой принято решение о комплексном развитии территории жилой застройки, жилищные условия улучшаются путем предоставления жилых помещений по норме предоставления на одного человека, установленной субъектом Российской Федерации, во внеочередном порядке, если это предусмотрено нормативным правовым актом такого субъекта Российской Федерации».

⁴⁶ В период с февраля 2022 года по март 2024 года указанные дополнительные жилищные гарантии были урегулированы на территории Иркутской области и Чукотского автономного округа,

Рисунок 3. Сведения о количестве субъектов Российской Федерации, в которых нормативно установлены дополнительные жилищные гарантии при реализации проектов КРТ жилой застройки (по состоянию на февраль 2022 года и на март 2024 года)



Источник: составлено авторами

гарантии собственникам и нанимателям жилых помещений в МКД, соответствующих установленным критериям:

- предоставление равнозначного жилого помещения;
- предоставление отдельной квартиры взамен комнаты (комнат) в коммунальной квартире, являющейся таковой на 1 января 2021 года;
- предоставление очередникам жилых помещений по норме предоставления во внеочередном порядке.

Как видно на рисунке 3, полномочие по установлению права собственников жилых помещений, нанимателей жилых помещений на получение равнозначного жилого помещения реализовано только 21 субъектом Российской Федерации (восемь из них установили такое право в период февраль 2022 года – март 2024 года). В качестве стандартов качества равнозначных жилых помещений в Нижегородской, Свердловской областях применены условия стандартного жилья, утвержденные Минстроем России⁴⁷. В других из указанных субъектов Российской Федерации установлены собственные стандарты качества (требования к отделке) равнозначных жилых помещений. Так, например, в Архангельской области⁴⁸ соответствующие стандарты содержат описание базовых требований (стандартов) к отделке жилых помещений, предоставляемых взамен жилых помещений в многоквартирных домах, помещений общего пользования в многоквартирных домах, в которых предоставляются такие жилые помещения, и требования к отделке соответствующих элементов здания.

⁴⁷ Приказ Минстроя России от 29 апреля 2020 года № 237/пр «Об утверждении условий отнесения жилых помещений к стандартному жилью».

⁴⁸ Базовые требования (стандарты) к отделке жилых помещений, предоставляемых взамен жилых помещений в многоквартирных домах, помещений общего пользования в многоквартирных домах, в которых предоставляются такие жилые помещения, а также в соответствии с пунктом 2 части 7 статьи 32.1 Жилищного кодекса Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Архангельской области от 30 июня 2021 года № 326-пп «О комплексном развитии территорий в Архангельской области»).

Полномочие по расселению коммунальных квартир реализовано лишь 16 субъектами Российской Федерации (при этом за последние два года их число удвоилось). Например, в Московской области⁴⁹ установлено, что взамен освобождаемого жилого помещения (комнаты) в коммунальной квартире, являющейся таковой на 1 января 2021 года, собственнику или нанимателю комнаты (комнат) в коммунальной квартире предоставляется отдельная благоустроенная квартира общей площадью, превышающей общую площадь освобождаемого жилого помещения (комнаты), а жилой площадью и количеством комнат в такой квартире не меньше жилой площади и количества комнат в освобождаемом жилом помещении в коммунальной квартире.

Полномочие по предоставлению жилого помещения очередникам во внеочередном порядке реализовано 12 субъектами Российской Федерации (в том числе три из них реализовали данное полномочие в период февраль 2022 года – март 2024 года). Например, в Нижегородской области установлена следующая норма предоставления общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма:

- 1) не менее 30 кв. м для одиноко проживающих граждан;
- 2) не менее 42 кв. м на семью из двух человек;
- 3) не менее 18 кв. м на каждого члена семьи при численности семьи три и более человек.

Обязательное полномочие по установлению порядка приобретения собственниками жилых помещений в МКД, соответствующих установленным критериям, за доплату жилых помещений большей площади и (или) жилых помещений, имеющих большее количество комнат, чем предоставляемые им жилые помещения, реализовали 79 субъектов Российской Федерации (в феврале 2022 года их количество составляло 75)⁵⁰. Само право собственников жилых помещений по их письменному заявлению приобрести за доплату жилые помещения большей площади и (или) жилые помещения, имеющие большее количество комнат, чем предоставляемые им жилые помещения, гарантировано ЖК РФ⁵¹, но устанавливаемый субъектами Российской Федерации порядок в существенной степени определяет объем и содержание такого права. Несмотря на то, что указанное полномочие в соответствии с ЖК РФ затрагивает только собственников жилых помещений, например, в Забайкальском крае⁵² и Архангельской области⁵³ правом приобретения жилых помещений с доплатой, наряду с собственниками жилых помещений, наделены также наниматели жилых помещений по договору социального найма. Такой подход представляется обоснованным, в том числе с учетом нормы части 6 статьи 32.1 ЖК РФ, которой

⁴⁹ Статья 3 Закона Московской области от 29 декабря 2021 года № 309/2021-03 «Об обеспечении жилищных прав граждан при осуществлении комплексного развития территории жилой застройки в Московской области».

⁵⁰ Указанный порядок по-прежнему остается неустановленным в Санкт-Петербурге, Краснодарском и Приморском краях, Кировской области и Сахалинской области, и, по всей видимости, на территории указанных субъектов пока не реализуются проекты КРТ жилой застройки.

⁵¹ См. часть 22 статьи 32.1 ЖК РФ.

⁵² Пункты 3, 4 Порядка приобретения собственниками жилых помещений в многоквартирных домах, указанных в части 1 статьи 32.1 Жилищного кодекса Российской Федерации, за доплату жилых помещений большей площади и (или) жилых помещений, имеющих большее количество комнат, чем предоставляемые им жилые помещения, в том числе за счет средств материнского (семейного) капитала, жилищных субсидий и социальных выплат, право на получение которых подтверждается также государственными жилищными сертификатами, и иных не запрещенных законодательством Российской Федерации источников (утвержден постановлением Правительства Забайкальского края от 14 декабря 2021 года № 500 «Об отдельных вопросах комплексного развития территорий в Забайкальском крае»).

⁵³ Пункт 3 Порядка приобретения собственниками жилых помещений по письменному заявлению за доплату жилых помещений большей площади и (или) жилых помещений, имеющих большее количество комнат, чем предоставляемые им жилые помещения, в том числе за счет средств материнского (семейного) капитала, жилищных субсидий и социальных выплат, право на получение которых подтверждается также государственными жилищными сертификатами, и иных не запрещенных законодательством Российской Федерации источников, при осуществлении комплексного развития территории жилой застройки (утвержден постановлением Правительства Архангельской области от 30 июня 2021 года № 326-пп «О комплексном развитии территорий в Архангельской области»).

предусмотрено право нанимателя по его заявлению получить другое жилое помещение в собственность.

Можно выделить два основных подхода, используемых субъектами Российской Федерации в целях расчета размера такой доплаты:

- 1) размер доплаты определяется путем умножения разницы между общей площадью жилого помещения, приобретаемого с доплатой, и общей площадью жилого помещения, которое предоставляется без доплаты, на стоимость одного квадратного метра жилья;
- 2) размер доплаты определяется исходя из разницы стоимости таких жилых помещений.

В качестве негативного примера, когда в региональном порядке размер доплаты вообще не урегулирован и оставлен на усмотрение сторон договора мены, можно привести регулирование в Тамбовской области: «Цена, порядок, сроки расчетов, а также иные условия передачи приобретаемого жилого помещения собственнику устанавливаются договором мены в соответствии с действующим законодательством»⁵⁴.

В качестве лучшей практики можно привести подход, предусмотренный в Архангельской области⁵⁵ и некоторых других субъектах Российской Федерации и устанавливающий, что размер доплаты по договору мены определяется как разница между общей площадью приобретаемого с доплатой жилого помещения и общей площадью предоставляемого равнозначного жилого помещения, умноженная на стоимость одного квадратного метра общей площади жилого помещения, приобретаемого с доплатой, согласно отчету об оценке рыночной стоимости приобретаемого жилого помещения.

Считаем, что установление субъектами Российской Федерации дополнительных мер по обеспечению жилищных прав граждан при КРТ жилой застройки является важнейшим условием обеспечения их заинтересованности в таких проектах.

5. Порядок определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ жилой застройки

В соответствии с частью 5 статьи 69 ГрК РФ «в случае, если решение о комплексном развитии территории принято высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или главой местной администрации, указанная начальная цена [начальная цена торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории] определяется в порядке, установленном нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации»⁵⁶. Данное обязательное полномочие по состоянию на март 2024 года реализовано всеми 84 субъектами Российской Федерации.

Субъектами Российской Федерации выработано несколько подходов к порядку определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ.

⁵⁴ Пункт 8 Порядка приобретения собственниками жилых помещений в многоквартирных домах за доплату жилых помещений большей площади и (или) жилых помещений, имеющих большее количество комнат, чем предоставляемые им жилые помещения, при осуществлении комплексного развития территории жилой застройки (утвержден постановлением администрации Тамбовской области от 15 декабря 2021 года № 924).

⁵⁵ Пункт 4 Порядка приобретения собственниками жилых помещений по письменному заявлению за доплату жилых помещений большей площади и (или) жилых помещений, имеющих большее количество комнат, чем предоставляемые им жилые помещения, в том числе за счет средств материнского (семейного) капитала, жилищных субсидий и социальных выплат, право на получение которых подтверждается также государственными жилищными сертификатами, и иных не запрещенных законодательством Российской Федерации источников, при осуществлении комплексного развития территории жилой застройки (утвержден постановлением Правительства Архангельской области от 30 июня 2021 года № 326-пп).

⁵⁶ Следует отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 69 ГрК РФ торги на право заключения договора о КРТ могут проводиться в форме конкурса или аукциона. Соответственно, начальная цена устанавливается только в случае проведения торгов в форме аукциона.

Большинством субъектов Российской Федерации (48 из 84 анализируемых) начальная цена торгов определяется равной размеру годовой арендной платы за земельные участки, которые будут предоставлены победителю торгов (единственному заявителю, единственному участнику торгов) с целью исполнения им договора о КРТ, а размер арендной платы определяется на основании рыночной оценки в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

Еще 25 субъектами Российской Федерации предусмотрен подход, согласно которому начальная цена торгов равна фиксированному проценту от совокупной кадастровой стоимости или рыночной стоимости земельных участков, расположенных в границах территории комплексного развития.

В качестве такого фиксированного процента применяются различные значения – от 0,3 % до 1,5 %. Эти же значения обычно используются для установления размеров арендной платы за земельные участки в государственной или муниципальной собственности, а также в качестве ставок земельного налога в отношении земельных участков в частной собственности в зависимости от вида разрешенного использования земельного участка, вида правообладателя. Например, ставка земельного налога, устанавливаемая нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления и применяемая также при установлении арендной платы за земельные участки в государственной, муниципальной собственности и предназначенные для жилищного строительства, составляет не более 0,3 %⁵⁷.

То есть де факто, как правило, в экономическом смысле начальная цена права реализовать проект КРТ (и получить прибыль от проекта) представляет собой эквивалент арендной платы за землю или платежа по земельному налогу. Выбор же в качестве базы для расчета кадастровой или рыночной стоимости земельных участков обусловлен скорее выбором между индивидуальной и массовой оценкой. Преимуществами использования индивидуальной оценки является более высокая точность и актуальность оценки (она проводится на момент появления такой необходимости), а преимуществами использования кадастровой оценки является отсутствие необходимости нести дополнительные затраты при подготовке торгов (можно использовать утвержденные результаты последней государственной кадастровой оценки).

Например, в законодательстве Самарской области⁵⁸ закреплено, что начальная цена торгов на право заключения договора о КРТ определяется по формуле:

$$\text{НЦПТ} = \sum_{k=1}^n \text{КС}_k \times 1,5\%,$$

где:

НЦПТ – начальная цена предмета торгов, руб.;

$\sum \text{КС}_k$ – сумма кадастровой стоимости всех земельных участков, расположенных в границах территории, в отношении которой принято решение о комплексном развитии (далее – территория);

k – порядковый номер участка, стоимость которого определяется;

⁵⁷ В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 394 Налогового кодекса Российской Федерации налоговые ставки по земельному налогу не могут превышать 0,3 % в отношении земельных участков «занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, принадлежащей на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства (за исключением земельных участков, приобретенных (предоставленных) для индивидуального жилищного строительства, используемых в предпринимательской деятельности)». Выборочный анализ некоторых из муниципальных образований Московской области показал такие значения ставок земельного налога в отношении земельных участков с видом разрешенного использования, допускающим строительство средне- и многоэтажных многоквартирных домов, от кадастровой стоимости земельного участка.

⁵⁸ См. пункт 3 Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории в случае, если решение о комплексном развитии территории принято Правительством Самарской области или главой местной администрации, утвержденного постановлением Правительства Самарской области от 21 июля 2021 года № 505.

n – общее число всех земельных участков, в том числе частей земельных участков в случаях, предусмотренных законодательством, в границах территории, сумма площадей которых составляет площадь территории, указанной в решении о комплексном развитии территории.

А, например, в Московской области⁵⁹ начальная цена предмета аукциона на право заключения договора о КРТ жилой застройки определяется по следующей формуле:

$$\text{НЦА} = \text{РС} \times 0,003 \times \text{Пр},$$

где:

РС – сумма рыночной стоимости земельных участков, расположенных в границах территории комплексного развития, руб.;

Пр – срок, на который заключается договор о комплексном развитии территории Московской области, лет.

На наш взгляд, описанные подходы не совсем полно учитывают экономическую суть цены права реализовать проект КРТ. На торгах продается право получить доход или прибыль от проекта, которая зависит от объемов и видов будущей застройки, от цен на недвижимость, затрат на предоставление компенсаций собственникам сносимой недвижимости в денежной или в натуральной формах и других условий реализации проекта КРТ. Это означает, что начальная цена торгов должна зависеть от таких условий и параметров.

Финальная цена права заключить (и реализовать) договор КРТ определяется, помимо перечисленных выше факторов, также степенью конкуренции между участниками торгов. В большинстве случаев субъекты Российской Федерации исходят из предположения о том, что эффективная конкуренция за право реализовать договор КРТ позволит определить справедливую цену такого права по итогам торгов, которая и будет учитывать все факторы привлекательности проекта, определяющие его прибыльность, поэтому в качестве начальной цены разумно устанавливать минимально обоснованный размер платежа.

В качестве примера подхода, учитывающего такие факторы, можно привести опыт регулирования в двух субъектах Российской Федерации: в Нижегородской области, Удмуртской Республике. В Нижегородской области начальная цена торгов на право заключения договора о КРТ жилой застройки рассчитывается как 0,1 % от совокупной оценки рыночной стоимости объектов, которые будут построены в границах КРТ (условная будущая выручка от проекта)⁶⁰.

В Удмуртии начальная цена предмета торгов на право заключения договора о КРТ определяется на основе рыночной стоимости предмета торгов, которая должна учитывать назначение участков по видам разрешенного использования, указанным в мастер-плане КРТ, затраты на изъятие объектов недвижимости, зарегистрированные обременения и права третьих лиц (то есть можно допустить, что учет перечисленных факторов и позволяет учесть потенциальную доходность инвестиций в реализацию проекта)⁶¹.

Еще в девяти субъектах Российской Федерации установлены иные порядки расчета начальной цены торгов, которым сложно дать содержательную оценку (например, просто указано, что оценка начальной цены торгов проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности).

⁵⁹ Пункт 12.7 Положения о комплексном развитии территорий в Московской области (утверждено постановлением Правительства Московской области от 26 января 2021 года № 29/3).

⁶⁰ Пункт 3 Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории при принятии решения о комплексном развитии территории Правительством Нижегородской области или главой администрации муниципального образования Нижегородской области (утвержден постановлением Правительства Нижегородской области от 30 сентября 2021 года № 871).

⁶¹ Пункты 2 и 3 Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории (утвержден постановлением Правительства Удмуртской Республики от 30 сентября 2021 года № 547).

6. Установление перечня дополнительных объектов, не подлежащих изъятию для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории при реализации проектов КРТ жилой застройки

Случаи, в которых при реализации проектов КРТ жилой застройки не допускается изъятие земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории, установлены в части 8 статьи 65 ГрК РФ. В пункте 4 указанной части предусмотрено, что Правительством Российской Федерации, субъектами Российской Федерации могут быть установлены иные объекты недвижимого имущества, которые не подлежат изъятию при КРТ жилой застройки. По состоянию на март 2024 года такие дополнительные виды объектов недвижимости определены 22 субъектами Российской Федерации (рассматриваемое региональное полномочие является факультативным). В феврале 2022 года их количество составляло 19, за указанный период соответствующие нормативные правовые акты приняли в Республике Коми⁶², Краснодарском крае⁶³ и Оренбургской области⁶⁴.

Анализ показал, что субъекты Российской Федерации в качестве объектов недвижимости, не подлежащих изъятию, в основном используют следующие подходы:

- 1) выборочно дублируют отдельные объекты, предусмотренные в качестве оснований для отказа в согласовании проекта решения о КРТ постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2017 года № 579 «Об утверждении Правил согласования включения в границы территории, в отношении которой решение о ее комплексном развитии принимается высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации или главой местной администрации муниципального образования, земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности» (далее – постановление Правительства РФ № 579) (в частности, земельные участки, на которых расположены объекты инфраструктуры в государственной или муниципальной собственности);
- 2) указывают дополнительные группы объектов недвижимости, в том числе из числа объектов, включение которых в границы КРТ предусмотрено в качестве оснований для отказа в согласовании проекта решения о КРТ жилой застройки, подготовленного главой местной администрации⁶⁵ (в частности, многими субъектами Российской Федерации установлена такая категория объектов, как земельные участки, ограниченные в обороте или изъятые из оборота).

Ни в одном субъекте Российской Федерации не удалось обнаружить запрет на изъятие нежилых объектов капитального строительства, которые не требуют сноса или реконструкции. Представляется, что, поскольку такой подход не может быть обоснован с точки зрения плохого состояния объекта, то он несет в себе риск противодействия реализации

⁶² См. постановление Правительства Республики Коми от 9 июня 2022 года № 280 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Республики Коми».

⁶³ См. постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 6 июля 2022 года № 409 «Об определении объектов недвижимого имущества, которые не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территорий жилой и нежилой застройки в Краснодарском крае».

⁶⁴ См. постановление Правительства Оренбургской области от 16 сентября 2022 года № 985-пп «Об определении объектов недвижимого имущества, которые не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории жилой и нежилой застройки».

⁶⁵ В соответствии с частью 4 статьи 66 ГрК РФ проект решения о КРТ жилой застройки, подготовленный главой местной администрации, подлежит согласованию с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

проектов КРТ жилой застройки со стороны собственников таких объектов. По совокупности норм законодательства и иных нормативных правовых актов можно сделать вывод, что как федеральный законодатель, так и субъекты Российской Федерации в большей мере защищают от изъятия земельные участки и другие объекты недвижимости, которые необходимы для реализации публичных полномочий, нежели нежилую недвижимость, находящуюся в частной собственности, используемую для коммерческих целей и находящуюся в хорошем состоянии (при этом жилая недвижимость в хорошем состоянии защищена законом в гораздо большей степени).

7. Установление критериев в отношении многоквартирных домов, которые могут быть расположены на территории КРТ жилой застройки

Пунктом 2 части 2 статьи 65 ГрК РФ установлено полномочие субъектов Российской Федерации по определению требований (критериев) к МКД, которые могут быть расположены в границах КРТ жилой застройки (при условии поддержки общим собранием собственников помещений в таких МКД⁶⁶). В соответствии с указанным обязательным полномочием субъектам Российской Федерации надлежит определить один или несколько из следующих критериев, которым должен соответствовать МКД:

- 1) предельное значение уровня физического износа основных конструктивных элементов МКД (крыши, стен, фундамента);
- 2) размер совокупной стоимости услуг и (или) работ по капитальному ремонту конструктивных элементов МКД и внутридомовых систем инженерно-технического обеспечения, входящих в состав общего имущества в МКД, в расчете на один квадратный метр общей площади жилых помещений;
- 3) период индустриального домостроения, в который был построен МКД по типовому проекту, разработанному с использованием типовых изделий стен и (или) перекрытий;
- 4) перечень централизованных систем инженерно-технического обеспечения, отсутствующих в МКД.

По состоянию на март 2024 года указанное полномочие реализовано всеми проанализированными 84 субъектами Российской Федерации, тогда как в феврале 2022 года их количество составляло 80 (данное полномочие доурегулировали четыре региона: Санкт-Петербург, Краснодарский край, Сахалинская область и Еврейская автономная область).

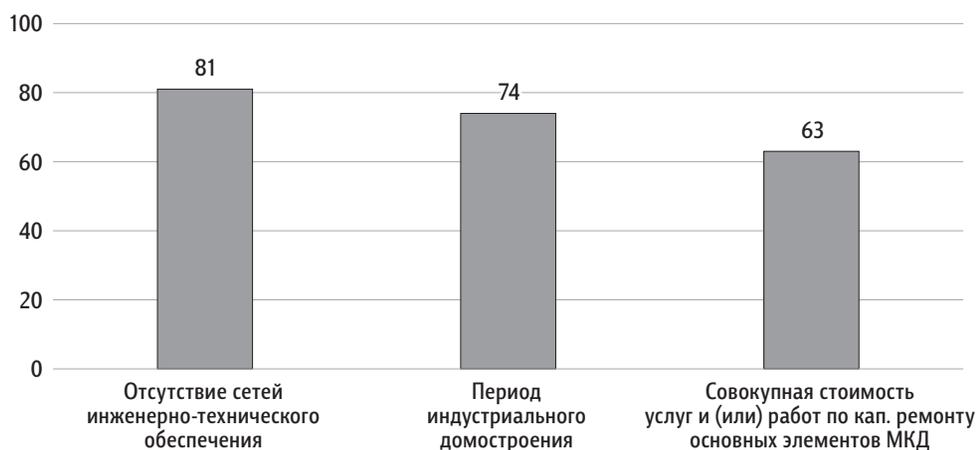
Анализ региональных актов показал, что в первую очередь субъекты Российской Федерации выбирают такие критерии, как значение показателя физического износа основных конструктивных элементов многоквартирного дома (крыши, стены, фундамента) и отсутствие централизованных систем инженерно-технического обеспечения (см. рисунок 4).

По результатам анализа можно отметить следующие особенности критериев, наиболее часто используемых субъектами Российской Федерации.

По критерию физического износа основных конструктивных элементов МКД (крыша, стены, фундамент) субъектами Российской Федерации в основном устанавливается предельное значение в диапазоне от 40 % до 70 %. Большая часть субъектов федерации фиксирует указанное значение в диапазоне 60–70 %, что представляется оправданным с точки зрения определения МКД, имеющих наибольший износ (например, 60 % в Челябинской

⁶⁶ В соответствии с пунктом 3 части 6 статьи 66 ГрК РФ процедура принятия и реализации решения о КРТ жилой застройки включает в себя в том числе этап проведения общих собраний собственников в ветхих МКД, включенных в проект решения о КРТ жилой застройки по вопросу включения МКД в решение о КРТ жилой застройки. Предельный срок для проведения таких общих собраний устанавливается нормативным актом субъекта Российской Федерации и не может быть менее одного месяца.

Рисунок 4. Сведения о частоте закрепления субъектами Российской Федерации критериев к МКД, которые не признаны аварийными и могут быть расположены в границах КРТ жилой застройки



Источник: составлено авторами

области⁶⁷, 65 % в Калининградской области⁶⁸). Считаем, что установление слишком низкого процента износа (например, 40 % в Республике Северная Осетия⁶⁹) повышает вероятность необоснованного включения в границы территории комплексного развития МКД, находящихся в приемлемом состоянии и просто требующих капитального ремонта.

К лучшей практике при применении такого критерия можно отнести установление дополнительного требования о подтверждении соответствия МКД такому критерию результатами обследования его фактического состояния согласно заключению специализированной организации (например, в республиках Бурятия⁷⁰, Удмуртия⁷¹). Однако такой подход закреплен незначительным количеством субъектов Российской Федерации.

При использовании критерия строительства МКД по типовому проекту в определенный период индустриального домостроения МКД субъекты Российской Федерации определяют такой период в диапазоне от 1930-х годов (в Красноярском крае⁷²) до 1990-х

⁶⁷ См. статью 4 Закона Челябинской области от 15 апреля 2021 года № 382 «О комплексном развитии территорий в Челябинской области».

⁶⁸ См. постановление Правительства Калининградской области от 26 октября 2021 года № 713 «О порядке осуществления в Калининградской области комплексного развития территории».

⁶⁹ См. постановление Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 10 ноября 2021 года № 383 «Об отдельных вопросах комплексного развития территорий в Республике Северная Осетия – Алания».

⁷⁰ См. Критерии многоквартирных домов, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов, не признанных аварийными, и в отношении которых может быть принято решение об изъятии для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории, расположенных в границах застроенной территории, в отношении которой осуществляется комплексное развитие территории жилой застройки (утверждены постановлением Правительства Республики Бурятия от 26 августа 2021 года № 482 «О некоторых вопросах комплексного развития территорий в Республике Бурятия»).

⁷¹ См. Критерии, которым должны соответствовать многоквартирные дома, не признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, расположенные в границах застроенной территории, в отношении которой осуществляется комплексное развитие территории жилой застройки (утверждены постановлением Правительства Удмуртской Республики от 30 сентября 2021 года № 547 «О регулировании отдельных вопросов комплексного развития территорий в Удмуртской Республике»).

⁷² См. статью 5 Закона Красноярского края от 8 июля 2021 года № 11-5320 «О регулировании отдельных отношений в сфере комплексного развития территорий».

годов (в Республике Северная Осетия – Алания⁷³). Представляется, что сам по себе период индустриального домостроения не может свидетельствовать о необходимости сноса или реконструкции МКД, а использование такого критерия должно подкрепляться критериями физического и (или) морального износа МКД. Например, при определении перечня МКД, входящих в программу реновации Москвы, был установлен не только период индустриального домостроения, но и конкретные типовые проекты, которые характеризуют физический и моральный износ таких МКД⁷⁴.

Отдельно хотелось бы сказать о критерии отсутствия в МКД систем инженерно-технического обеспечения. Субъектами Российской Федерации в основном определяются все или некоторые системы инженерно-технического обеспечения из следующего теоретически возможного перечня: горячее, холодное водоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение, водоотведение, газоснабжение. Например, в Тюменской области указаны все такие системы инженерно-технического обеспечения⁷⁵, в Магаданской области – все, кроме газоснабжения⁷⁶, а в Республике Саха (Якутия) – только холодное водоснабжение и (или) водоотведение⁷⁷.

В ряде случаев непонятно, отсутствие хотя бы одной или всех из указанных субъектом Российской Федерации систем инженерно-технического обеспечения применяется в качестве критерия⁷⁸. Рядом субъектов Российской Федерации из перечня случаев отсутствия централизованной системы теплоснабжения сделано исключение для случая, если теплоснабжение МКД обеспечивается местной/индивидуальной системой теплоснабжения от отдельного газового источника теплоты⁷⁹, что представляется вполне логичным и обоснованным.

На наш взгляд, критерий отсутствия одной или нескольких инженерных систем в МКД целесообразно применять не в качестве самостоятельного критерия, а только по совокупности с другими критериями, указанными выше, поскольку организация обеспечения населения коммунальными услугами относится к полномочиям органов публичной власти и невыполнение публичными органами их обязательств не может быть основанием для сноса МКД.

⁷³ См. Критерии соответствия многоквартирных домов, не признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, расположенных в границах застроенной территории, в отношении которой осуществляется комплексное развитие территории жилой застройки (утверждены постановлением Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 10 ноября 2021 года № 383 «Об отдельных вопросах комплексного развития территорий в Республике Северная Осетия – Алания»).

⁷⁴ Программа реновации жилищного фонда в городе Москве, утвержденная постановлением Правительства Москвы от 1 августа 2017 года № 497-ПП.

⁷⁵ Пункт 2.4 Критериев включения многоквартирных домов, не признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, в решения по комплексному развитию территории жилой застройки, утвержденных постановлением Правительства Тюменской области от 19 марта 2021 года № 135-п «О порядке осуществления комплексного развития территории».

⁷⁶ Постановление Правительства Магаданской области от 14 сентября 2021 года № 691-пп «Об установлении критериев многоквартирных домов, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, расположенных в границах застроенной территории, в отношении которой осуществляется комплексное развитие территории жилой застройки» (пункт 1.3).

⁷⁷ Пункт 2.2 Положения о комплексном развитии территорий в Республике Саха (Якутия), утвержденного постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 26 августа 2021 года № 316 «О комплексном развитии территорий в Республике Саха (Якутия)».

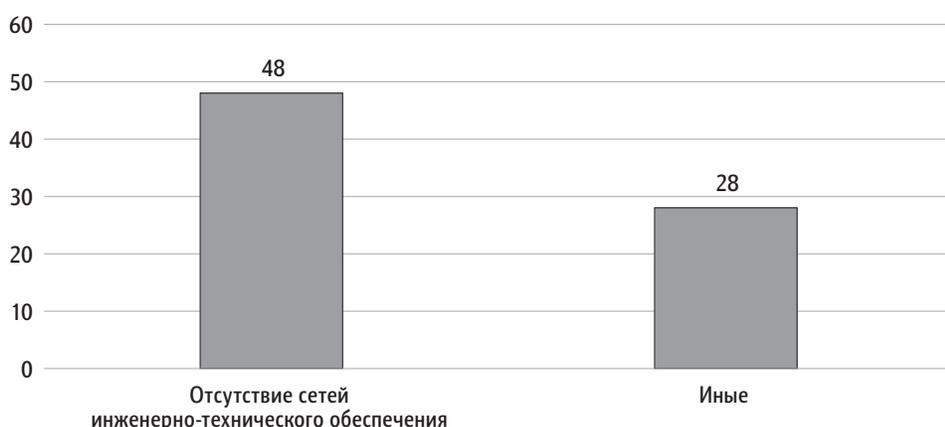
⁷⁸ Так, например, в соответствии с постановлением Правительства Камчатского края от 18 октября 2021 года № 442-П «Об установлении критериев, которым должны соответствовать многоквартирные дома, не признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, расположенные в границах застроенной территории, в отношении которой осуществляется комплексное развитие территории жилой застройки» критерием является отсутствие в МКД централизованных систем инженерно-технического обеспечения горячего, холодного водоснабжения, теплоснабжения, водоотведения (пункт 5).

⁷⁹ Критерии многоквартирных домов, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, расположенных на застроенной территории, в отношении которой осуществляется комплексное развитие территории жилой застройки, утверждены постановлением Главархитектуры Рязанской области от 18 ноября 2021 года № 525-п «Об отдельных вопросах осуществления комплексного развития территории в Рязанской области».

8. Установление критериев к домам блокированной застройки, объектам индивидуального жилищного строительства, садовым домам, которые могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ жилой застройки

Пунктом 3 части 8 статьи 65 ГрК РФ предусмотрено обязательное полномочие субъектов Российской Федерации установить критерии, характеризующие высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов, которые в случае соответствия таким критериям могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ жилой застройки. Полномочием по установлению таких критериев по состоянию на март 2024 года воспользовались 52 субъекта Российской Федерации, тогда как по состоянию на февраль 2022 года их количество составляло 39 (см. рисунок 5).

Рисунок 5. Сведения о частоте закрепления субъектами Российской Федерации критериев, характеризующих высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов, которые в случае соответствия таким критериям могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ жилой застройки



Источник: составлено авторами

Анализ региональных актов показал, что в основном субъекты Российской Федерации выбирают такие критерии, как значение показателя физического износа основных конструктивных элементов жилого дома блокированной застройки, объекта индивидуального жилищного строительства, садового дома (значение указанного показателя определено всеми 52 субъектами Российской Федерации, реализовавшими рассматриваемое полномочие) и отсутствие одной или нескольких централизованных систем инженерно-технического обеспечения в указанных жилых объектах (такой критерий предусмотрели 48 субъектов Российской Федерации (см. рисунок 5).

Значения показателя физического износа жилого объекта определяются субъектами Российской Федерации в диапазоне от 50 % до 80 %. В ряде субъектов Российской Федерации показатели физического износа установлены только в отношении отдельных

категорий жилых объектов⁸⁰ или дифференцированы по таким категориям. Например, в Нижегородской области значение физического износа для каменного жилого объекта составляет свыше 65 %, для деревянных жилых объектов – свыше 60 %⁸¹.

Также, в частности, в Республике Дагестан⁸², самостоятельной категорией жилых объектов, которые могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ, являются деревянные бараки, в том числе имеющие утепленные фасады. При установлении критерия отсутствия централизованных систем инженерно-технического обеспечения субъекты Российской Федерации используют в основном два разных подхода, которые можно оценить следующим образом:

- 1) обоснованный выборочный подход в отношении отсутствия лишь отдельных видов таких систем (такой подход предусмотрен только шестью субъектами Российской Федерации, например, Нижегородской областью в качестве критерия предусмотрено отсутствие холодного водоснабжения, водоотведения⁸³, Свердловской областью⁸⁴ – отсутствие одной из инженерных систем: водоснабжения, электроснабжения или теплоснабжения);
- 2) малообоснованный сплошной подход в отношении отсутствия хотя бы одной такой системы (такой подход предусмотрен 32 субъектами Российской Федерации). Например, в Тюменской области⁸⁵ в качестве критерия предусмотрено отсутствие хотя бы одной из инженерных систем: водоснабжения, канализации, электроснабжения, теплоснабжения и (или) газоснабжения.

Последний подход представляется необоснованным, поскольку, во-первых, таким широким критериям может соответствовать практически любой жилой объект, а во-вторых, такие жилые объекты могут быть обеспечены индивидуальными системами, например индивидуальным газовым отоплением. В конце концов, задача обеспечения низкоплотной жилой застройки централизованными системами инженерно-технического обеспечения – это задача властей, и не вина граждан, что власти не выполняют таких обязанностей.

⁸⁰ Например, пунктом 2.5 Положения о комплексном развитии территорий в Республике Саха (Якутия) (утверждено постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 26 августа 2021 года № 316 «О комплексном развитии территорий в Республике Саха (Якутия)») предусмотрена такая категория домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов, как дома до трех этажей с общей степенью износа от 70 % включительно и выше.

⁸¹ Пункт 2.2 Положения о комплексном развитии территорий в Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 года № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области».

⁸² Критерии, которым должны соответствовать жилые дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома и характеризующие их высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения, расположенные на земельных участках, которые могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории жилой застройки в Республике Дагестан (утверждены постановлением Правительства Республики Дагестан от 12 октября 2021 года № 277 «О порядке осуществления комплексного развития территории»).

⁸³ Пункт 2.2 Положения о комплексном развитии территорий в Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 года № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области».

⁸⁴ См. постановление Правительства Свердловской области от 29 апреля 2021 года № 261-ПП «Об установлении критериев, которым должны соответствовать многоквартирные дома, не признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, расположенные в границах застроенной территории, в отношении которой осуществляется комплексное развитие территории жилой застройки, и критериев, при соответствии которым дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома, земельные участки, на которых расположены такие объекты, могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории».

⁸⁵ См. Критерии, которым должны соответствовать дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома, не признанные аварийными и расположенные на земельных участках, которые могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории жилой застройки (утверждены постановлением Правительства Тюменской области от 19 марта 2021 года № 135-п «О порядке осуществления комплексного развития территории»).

25 субъектов Российской Федерации наряду с приведенными выше критериями предусмотрели в своих нормативных правовых актах критерии, которые на рисунке 5 объединены группой «Иные», включающие в себя в том числе:

- все жилые помещения, находящиеся в доме блокированной застройки, объекте индивидуального жилищного строительства, садовом доме, признаны непригодными для проживания по основаниям и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации⁸⁶;
- объекты построены до 1970 года включительно, находятся в ненадлежащем техническом состоянии, а уровень физического износа основных конструктивных (если они не деревянные) элементов объектов превышает 70 %⁸⁷;
- уровень физического износа централизованных систем инженерно-технического обеспечения объектов превышает 70 %⁸⁸.

Заключение

Проведенный анализ нормативного правового регулирования субъектами Российской Федерации отношений в сфере КРТ жилой застройки по состоянию на март 2024 года показал:

- 1) увеличение количества субъектов Российской Федерации, урегулировавших вопросы в сфере КРТ, в том числе жилой застройки, которые федеральным законодательством отнесены к их полномочиям;
- 2) несмотря на это, нормативная правовая база большинства субъектов Российской Федерации по-прежнему нуждается в усовершенствовании в первую очередь по следующим направлениям:
 - нормативное закрепление базовой иерархии градостроительных документов, которой предусмотрен приоритет таких документов над решениями о КРТ, для минимизации рисков формирования градостроительных конфликтов, а также дисбалансов в развитии территорий городов и иных поселений;
 - установление обязательности проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при подготовке проектов КРТ жилой застройки для минимизации социальной напряженности, обусловленной реакцией жителей на планируемые градостроительные преобразования;
 - установление требования об обязательной разработке мастер-плана (архитектурно-градостроительной концепции) проекта КРТ жилой застройки в целях, с одной стороны, подтверждения градостроительной и экономической обоснованности проекта КРТ, а с другой стороны – для получения оптимального проекта, в котором учтены как намерения публичной власти, так и интересы местных сообществ;

⁸⁶ См., например, пункт 1 Критериев, которым должны соответствовать дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома, расположенные на земельных участках, которые могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории жилой застройки, характеризующих их высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения (утверждены постановлением Правительства Вологодской области от 17 апреля 2023 года № 502).

⁸⁷ См., например, подпункт «а» пункта 1 постановления Кабинета министров Чувашской Республики от 27 октября 2021 года № 529 «Об установлении критериев, которым должны соответствовать дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома, расположенные на земельных участках, которые могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории жилой застройки».

⁸⁸ См., например, подпункт 3 пункта 1 постановления Правительства Орловской области от 5 октября 2022 года № 596 «Об установлении критериев, которым должны соответствовать дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома, расположенные на земельных участках, которые могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории жилой застройки, характеризующих их высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения».

- предоставление дополнительных мер жилищной поддержки собственникам и нанимателям жилых помещений в многоквартирных домах, соответствующих установленным критериям, в целях их заинтересованности в принятии положительного решения об участии в проекте КРТ жилой застройки;
- закрепление требования об указании в решениях о КРТ в качестве предельных параметров разрешенного строительства таких параметров, как минимальные и максимальные размеры земельного участка, требования к цветовому решению внешнего облика (фасаду), к строительным материалам, объемно-пространственным, архитектурно-стилистическим и иным характеристикам объектов капитального строительства, озеленению земельных участков (территорий) в целях необходимости обеспечения высокого качества городской среды в результате комплексного преобразования территорий;
- привязка при определении начальной цены на право заключения договора о КРТ к оценке будущих доходов и расходов по проекту КРТ на основе мастер-плана (архитектурно-градостроительной концепции) проекта КРТ в целях определения реальной инвестиционной эффективности проектов КРТ жилой застройки;
- применение в отношении МКД, соответствующих критериям субъекта Российской Федерации, а также в отношении домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства и садовых домов, которые могут быть изъяты для публичных нужд в целях КРТ жилой застройки, критерия отсутствия одной или нескольких инженерных систем не в качестве самостоятельного критерия, а только по совокупности с другими критериями, поскольку критерий отсутствия централизованных систем инженерно-технического обеспечения определяется в первую очередь региональным уровнем благоустройства соответствующих объектов, что не свидетельствует о технической невозможности эксплуатации таких объектов.

Совершенствование регионального регулирования по указанным направлениям позволит повысить заинтересованность правообладателей недвижимости в участии в проектах КРТ жилой застройки, а также минимизировать риск возникновения социальной напряженности, что, в свою очередь, обеспечит формирование условий для реализации успешных с градостроительной и экономической точек зрения комплексных градостроительных проектов.

А. А. Яновский,
эксперт Направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города»

ВНУТРИГОРОДСКАЯ МОБИЛЬНОСТЬ В КРУПНЕЙШИХ ГОРОДАХ РОССИИ

В статье исследуются факторы, влияющие на структуру внутригородских перемещений, а также рассмотрены ключевые характеристики крупнейших российских городов, влияющие на популярность различных видов передвижения в этих городах. Предложена типология крупнейших российских городов по структуре используемых видов внутригородских перемещений.

Введение

Городской общественный транспорт, средства индивидуальной мобильности (личный авто- и мототранспорт, велосипеды и т. д.), коллективные формы передвижения (каршеринг, велошеринг, такси и др.) играют значимую роль в жизни города, обеспечивая, наряду с пешеходным передвижением, доступность услуг и рабочих мест на территории города. Обеспечивая перемещения горожан к рабочим местам, учебным заведениям, доступ к социальным объектам и местам проведения досуга, различные формы передвижения помогают поддерживать социальные связи и влияют на многие другие сферы городской жизни. В связи с этим важно иметь представление о характере внутригородских перемещений горожан и о факторах, влияющих на выбор модели перемещения в городе.

Если основные общие закономерности внутригородской мобильности уже достаточно хорошо изучены в зарубежных исследованиях, то специфика российских городов проанализирована пока в недостаточной мере¹. Ключевой проблемой для проведения такого анализа является отсутствие доступных комплексных данных о структуре внутригородской мобильности в российских городах.

В данной статье изложены результаты исследования внутригородской мобильности в крупнейших российских городах, проведенного с использованием доступных источников информации и направленного на решение следующих задач:

- обзор ранее проведенных исследований факторов, влияющих на популярность различных видов внутригородской мобильности;
- анализ ключевых характеристик крупнейших российских городов, оказывающих влияние на внутригородскую мобильность;
- построение типологии крупнейших российских городов по структуре используемых видов внутригородских перемещений на работу;
- анализ взаимосвязей между видами внутригородских перемещений на работу и характеристиками крупнейших российских городов.

¹ Из российских исследований следует отметить монографию Центра экономики инфраструктуры «Управление городской мобильностью в России: вызовы и пути развития». URL: <https://drive.google.com/file/d/1G6zzlbGz5ReugkragsKdxgu5qJwzxPy/view> (дата обращения: 24.09.2024). Однако в ней анализируется преимущественно динамика общего уровня мобильности в городах и современное состояние городского пассажирского транспорта.

1. Обзор исследований факторов, влияющих на популярность различных видов внутригородской мобильности

Основными видами мобильности в современных городах являются общественный транспорт, личный авто- и мототранспорт, велосипеды и другие средства индивидуальной мобильности (СИМ), сервисы такси, каршеринг, пешее передвижение². Сегодня вопросы, связанные с причиной популярности того или иного вида мобильности в городе, достаточно широко освещены в зарубежной литературе. В различных городах складывается разный баланс между разными видами транспорта, который может зависеть от множества факторов. Чаще всего в исследованиях обращают внимание на баланс общественного и личного транспорта, а также использование велосипедов и СИМ, пешеходную мобильность.

Для оценки и сравнения транспортных систем необходимо понять, какие параметры оказывают наибольшее влияние на предпочтение того или иного вида транспорта. В одном из исследований, описывающих факторы спроса и предложения в отношении общественного транспорта, отмечается связь структуры видов внутригородской мобильности с *уровнем экономического развития страны* и показывается, что в результате роста экономики в городах может произойти увеличение использования как общественного транспорта в силу увеличения объемов бюджетного финансирования, так и личных автомобилей – в связи с их большей доступностью³.

Ален Берто называет главным фактором использования общественного транспорта *плотность населения*, поскольку в более плотном городе проще организовать массовые перевозки пассажиров⁴. С другой стороны, есть исследование, посвященное анализу использования личного автотранспорта в крупнейших городах мира, в котором получены результаты, свидетельствующие, напротив, об ограниченном влиянии плотности населения на уровень использования личных автомобилей и, соответственно, общественного транспорта⁵.

Некоторые исследования показали, что на частоту использования общественного транспорта влияет пространственная структура города. Так, в исследовании Всемирного банка указывается, что на использование общественного транспорта влияет пешеходная доступность остановок, что, в свою очередь, обусловлено шириной улиц, размером кварталов, красными линиями застройки⁶.

Одним из наиболее обсуждаемых в литературе вопросов является степень взаимосвязанности уровня автомобилизации населения и доли личного автотранспорта в структуре ежедневных перемещений. Несмотря на то, что рост автомобилизации не обязательно ведет к росту ежедневных перемещений на личном автомобиле, исследователи фиксируют достаточно высокий уровень корреляции этих параметров – до 0,57⁷.

Также ведутся исследования факторов, влияющих на использование других видов мобильности, помимо общественного и личного автотранспорта. Так, метаанализ

² Urban Mobility, The Geography of Transport Systems // The Geography of Transport Systems. URL: <https://transportgeography.org/contents/chapter8/urban-mobility/> (дата обращения: 26.07.2024).

³ Bel G., Albalade D. Factors explaining urban transport systems in large European cities: A cross-sectional approach // Research Institute of Applied Economics. – 2009. – Pp. 11–15.

⁴ Bertaud A. The spatial organization of the cities: Deliberate outcome of unforeseen consequence? // Institute of Urban and Regional Development University of California at Berkeley. – 2004. – 32 p.

⁵ Saeidizand P., Fransen K., Boussauw K. Revisiting car dependency: A worldwide analysis of car travel in global metropolitan areas // Cities. – 2022. – Vol. 120.

⁶ Urban accessibility planning support systems: with a case study in Wuhan, China // Energy Sector Management Assistance Program – ESMAP. URL: https://www.esmap.org/sites/esmap.org/files/ESMAP_Urban_Wuhan_Accessibility_Planning_Optimized.pdf (дата обращения: 24.06.2024).

⁷ Wu Chen, Trine Agervig Carstensen, Ranran Wang, Sybil Derrible, David Rojas Rueda, Mark J. Nieuwenhuijsen & Gang Liu. Historical patterns and sustainability implications of worldwide bicycle ownership and use // Communications Earth & Environment. – 2022. – No. 3, 171. URL: <https://www.nature.com/articles/s43247-022-00497-4?CJEVENT=2db9c8341fb911ed80ec00850a180513> (дата обращения: 02.08.2024).

39 эмпирических исследований факторов, влияющих на частоту использования велосипеда как регулярного транспорта, подтвердил позитивное влияние на использование велосипеда развитости велосипедной инфраструктуры и связности улиц⁸. Другие исследователи связывают с позитивным воздействием на выбор передвижения на велосипеде комплексный набор факторов, таких как компактность города, наличие велосипедных парковок вблизи дома, пологий рельеф местности (в случае использования велосипедов на электротяге, электросамокатов или других СИМ влияние данного фактора может быть нивелировано), связность сети велодорожек, половозрастная структура населения (мужчины и более молодые люди чаще используют велосипед), уровень образования (более образованные люди с большей вероятностью выберут передвижение на велосипеде)⁹. Еще одним фактором, который оказывает влияние на выбор средства индивидуальной мобильности для регулярных поездок, называют погодные условия¹⁰.

В свою очередь, на частоту пеших передвижений оказывают влияние дизайн среды и плотность городских территорий, в том числе разнообразие среды, покрытие общественным транспортом, плотность жилой застройки, дизайн жилых кварталов (привлекательность среды)¹¹.

Таким образом, в целом можно сделать вывод, что основными факторами, оказывающими влияние на использование того или иного вида перемещений по городу, являются пространственная структура и морфология города, включая компактность, разнообразие среды, плотность населения, плотность застройки, качество застройки, а также связность улично-дорожной сети, качество пешеходной и велосипедной инфраструктуры, качество общественного транспорта, половозрастная структура и уровень образования населения, а также рельеф и климат в городе.

2. Анализ ключевых характеристик крупнейших российских городов, оказывающих влияние на внутригородскую мобильность

Рассмотрим некоторые ключевые характеристики крупнейших российских городов, которые могут оказывать влияние на популярность различных видов мобильности во внутригородских перемещениях, на основе доступных и открытых данных по 36 городам с населением более 500 тыс. человек¹² из следующих источников¹³:

- база Индекса качества жизни ВЭБ.РФ¹⁴,
- данные Исследовательского центра Superjob¹⁵,

⁸ Yang Y., Wu X., Zhou P., Gou Z. Towards a cycling-friendly city: An updated review of associations between built environment and cycling behaviors (2007-2017 // *Journal of Transport & Health*. – 2019. – Vol. 14. – Pp. 6–8.

⁹ Codina O., Maciejewska M., Nadal J., Marquet O. Built environment bikeability as a predictor of cycling frequency: Lessons from Barcelona Transportation Research Interdisciplinary Perspectives // *Transport Research Interdisciplinary Perspectives*. – 2022. – Vol. 16. – Pp. 5–8.

¹⁰ Anton Galich, Simon Nieland. The Impact of Weather Conditions on Mode Choice in Different Spatial Areas // *Future Transportation*. – 2023. – No. 3 (3). URL: <https://www.mdpi.com/2673-7590/3/3/56> (дата обращения: 26.07.2024).

¹¹ Fang C., Homma R., Liu Q., Liu H., Ridwan A. S. S. Research on the Factors of Pedestrian Volume in Different Functional Areas of Kumamoto City. Sustainability // *Sustainability*. – 2022. – Vol. 14. – Issue 18. – Pp. 6–14.

¹² Некоторые данные по отдельным городам недоступны или отсутствуют.

¹³ К сожалению, в указанных источниках отсутствуют данные по полной структуре мобильности, то есть учитывающие не только общественный транспорт и личный автомобиль, но и отдельно пешее передвижение, использование велосипеда и СИМ, такси.

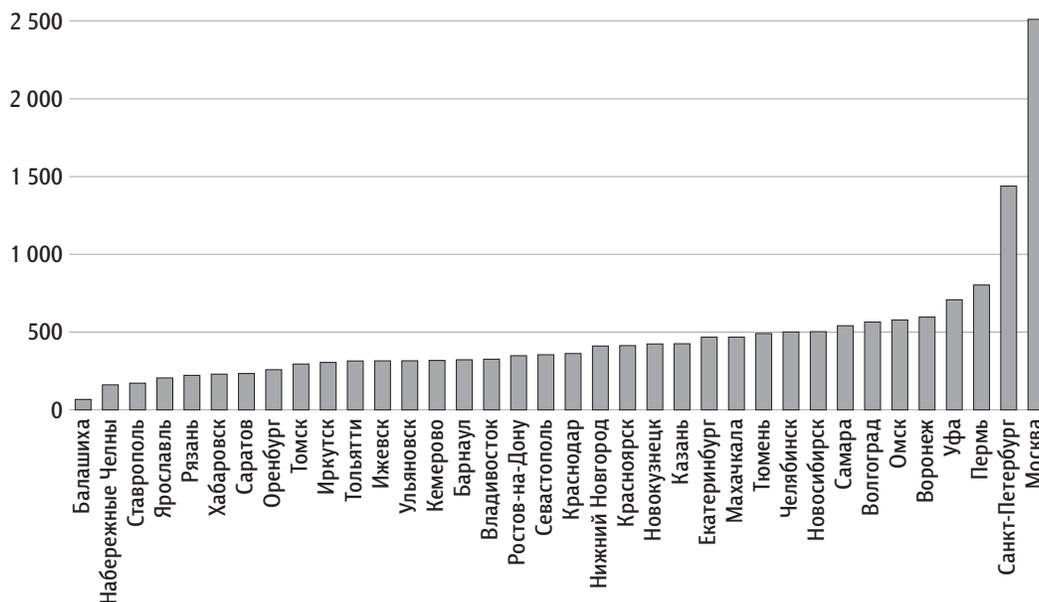
¹⁴ Индекс качества жизни // ВЭБ.Индекс. URL: <https://citylifeindex.ru/> (дата обращения: 24.06.2024).

¹⁵ Данные исследовательского портала Superjob.ru. URL: https://public.superjob.ru/uploadedDocs/time_2024_1.pdf (дата обращения: 24.06.2024).

- данные Росстата¹⁶,
- генеральные планы городских округов,
- сайты городских/региональных органов власти,
- данные Центра экономики транспорта НИУ ВШЭ¹⁷,
- данные Автостата¹⁸.

Выбранные для проведения анализа крупнейшие российские города с населением более 500 тыс. человек значительно отличаются по площади (рисунок 1). Самыми большими по площади (свыше 1000 кв. км) являются Москва и Санкт-Петербург, самыми маленькими (менее 200 кв. км) – Ставрополь, Набережные Челны и Балашиха.

Рисунок 1. Площадь 36 рассматриваемых крупнейших российских городов в 2023 году, кв. км



Источник: генеральные планы городских округов, Росстат¹⁹, сайты городских и региональных органов власти. Данные по Севастополю приведены без учета Балаклавского района

Также выбранные города значительно отличаются между собой по плотности населения (рисунок 2). Так, плотность населения в Балашихе и Москве²⁰ превышает 5000 чел./кв. км, а в Новокузнецке и Махачкале – ниже 1500 чел./кв. км. В среднем же плотность населения в рассматриваемых крупнейших российских городах составляет 2608,9 чел./кв. км.

¹⁶ База данных показателей муниципальных образований // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm>. (дата обращения: 23.09.2024). Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2023 года // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 24.06.2024).

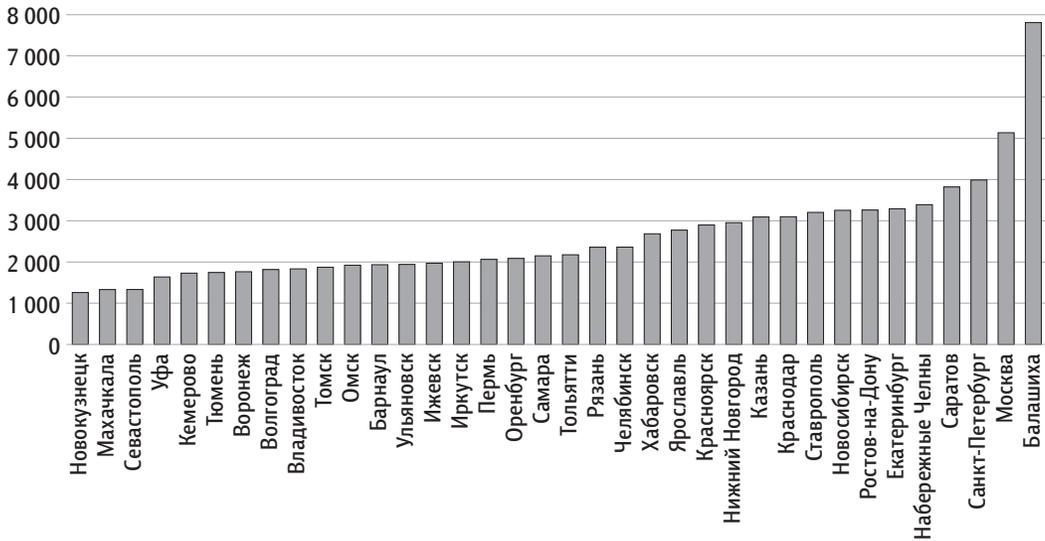
¹⁷ Личные легковые // IQ Media. URL: <https://iq-media.ru/archive/261063512.html> (дата обращения 23.09.2004).

¹⁸ Обеспеченность автомобилями в крупнейших городах России. ТОП-20 // Автостат. URL: <https://www.autostat.ru/press-releases/46332/> (дата обращения 23.09.2004).

¹⁹ База данных показателей муниципальных образований // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm> (дата обращения: 23.09.2024).

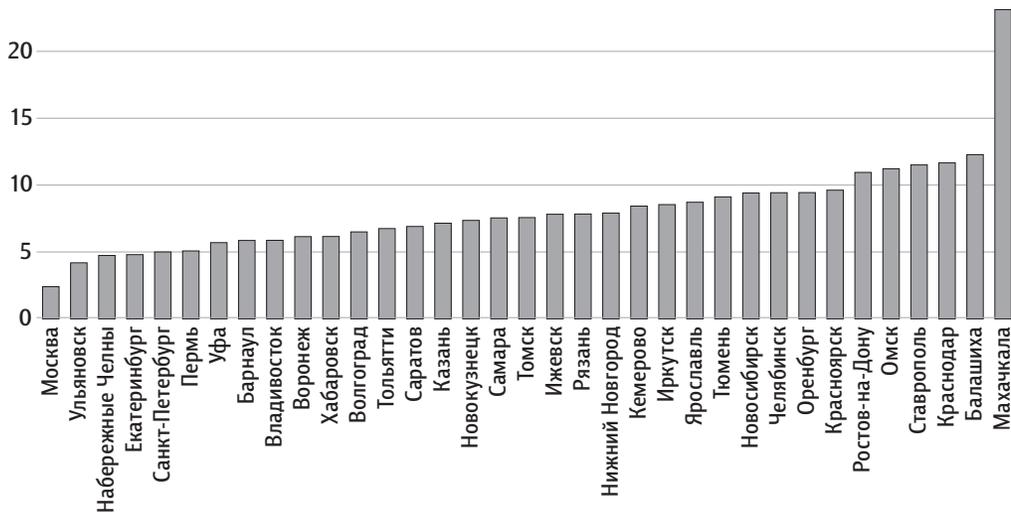
²⁰ Подчеркнем, что Москва имеет столь высокие показатели плотности населения с учетом территорий Новой Москвы. При этом плотность улично-дорожной сети с учетом этих территорий – самая низкая из числа рассматриваемых городов (см. далее).

Рисунок 2. Плотность населения в 36 рассматриваемых крупнейших российских городах на 1 января 2023 г., человек/кв. км



Источник: расчет автора по данным численности населения Росстата²¹ и данным по площади городов (см. рисунок 1). Данные по Севастополю приведены без учета Балаклавского района

Рисунок 3. Плотность улично-дорожной сети в 36 рассматриваемых крупнейших российских городах в 2023 г., км/кв. км



Источник: Индекс качества жизни ВЭБ.РФ, данные по Москве (учитывают территорию Новой Москвы) – расчет на основе данных Правительства Москвы²². Данные по Севастополю отсутствуют

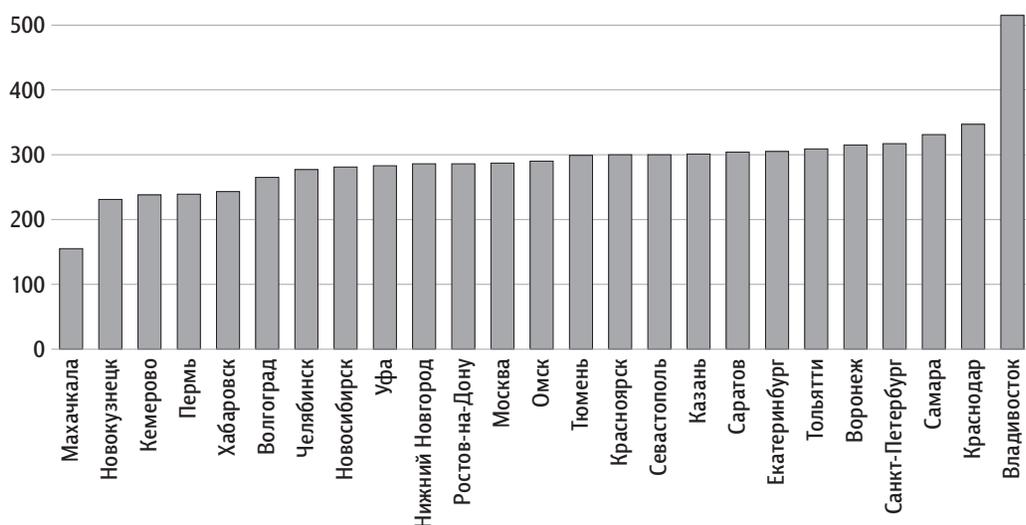
²¹ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2023 года // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 24.06.2024).

²² За 12 лет протяженность московских дорог увеличилась более чем на 20 процентов // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/129448073/> (дата обращения: 24.06.2024). Плотность дорожной сети Новой Москвы выросла на 50 % // Градостроительный комплекс Москвы. URL: <https://stroj.mos.ru/news/plotnost-dorozhnoi-sieti-novoi-moskvy-vyroslo-na-50> (дата обращения: 24.06.2024).

Также велики различия между рассматриваемыми городами по плотности улично-дорожной сети (рисунок 3). В Махачкале, Балашихе, Краснодаре, Ставрополе плотность улично-дорожной сети (УДС) составляет более 11 км/кв. км, тогда как в Москве, Ульяновске, Набережных Челнах и Екатеринбурге – менее 5 км/кв. км. Средняя же плотность УДС по рассматриваемым городам составляет 8 км/кв. км.

Средний уровень автомобилизации в 25 из рассмотренных городов (по которым имеются данные) – 292 автомобиля на 1000 жителей (рисунок 4). На общем фоне традиционно выделяется Владивосток – более 500 автомобилей на 1000 жителей, в следующем по уровню автомобилизации Краснодаре только 347 автомобилей на 1000 жителей. Наиболее низкие показатели (менее 250 автомобилей на 1000 жителей) – в Махачкале, Новокузнецке, Кемерово, Перми и Хабаровске. Примечательно, что, помимо указанных городов, уровень автомобилизации ниже среднего отмечается, как правило, в городах, сохранивших выраженную индустриальную специализацию (Волгоград, Челябинск, Уфа, Омск); уровень автомобилизации чуть ниже среднего по рассматриваемой группе городов зафиксирован также в Москве.

Рисунок 4. Количество зарегистрированных легковых автомобилей на 1000 жителей в 25 городах из числа рассматриваемых крупнейших российских городов*, ед.



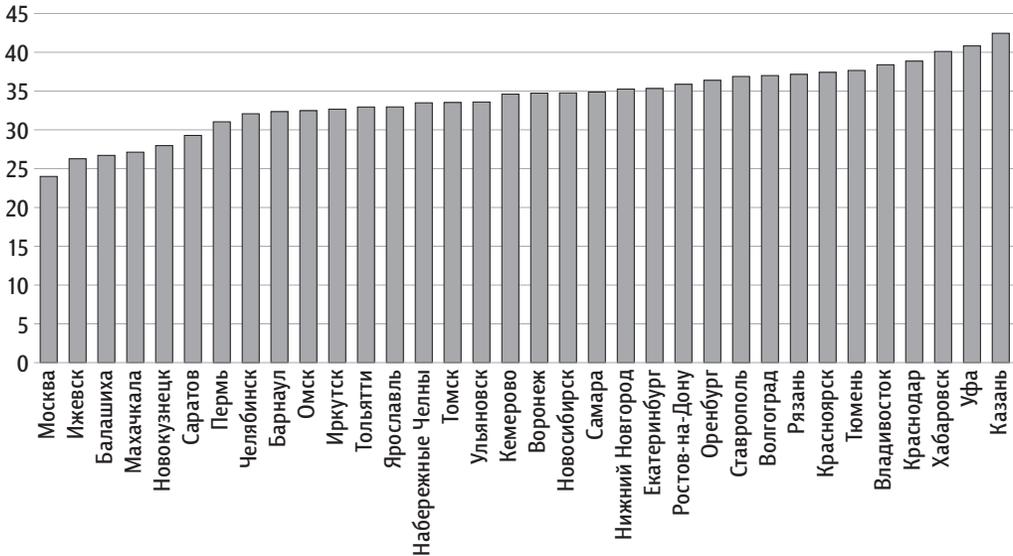
* Данные для Владивостока, Тюмени, Новокузнецка, Кемерово, Хабаровска на 1 января 2018 года, данные для остальных городов – на 1 января 2020 года

Источник: Центр экономики транспорта НИУ ВШЭ, Автостат. Отсутствуют данные по городам: Севастополь, Ярославль, Ижевск, Иркутск, Барнаул, Ульяновск, Томск, Набережные Челны, Балашиха, Оренбург, Рязань

Автомобиль как средство ежедневного перемещения наиболее популярен в Казани, Уфе, Хабаровске, Краснодаре и Владивостоке: более 38 % респондентов, согласно данным опроса ВЭБ.РФ²³, пользуются им ежедневно; наименее популярен в Ижевске, Балашихе, Махачкале, Тольятти, Перми, Челябинске, Омске и Новокузнецке – доля соответствующих респондентов составила менее 33 % (рисунок 5). Наименьшая доля респондентов, ежедневно пользующихся личным автотранспортом, в Москве – 24 %. В среднем же автомобилем в крупнейших городах ежедневно пользуются 34 % респондентов.

²³ Индекс качества жизни в городах России. URL: <https://citylifeindex.ru/> (дата обращения: 24.06.2024).

Рисунок 5. Доля респондентов, ежедневно перемещающихся на автомобиле, в 34 городах из числа рассматриваемых крупнейших российских городов, 2023 год, %



Источник: Индекс качества жизни ВЭБ.РФ²⁴, Институт генплана Москвы. Отсутствуют данные по городам Севастополь и Санкт-Петербург

Данные указанного опроса, проводимого ВЭБ.РФ в рамках расчета параметров индекса качества жизни, к сожалению, не дают ответа на вопрос о ежедневном использовании личного автомобиля именно для поездок на работу. Такие данные содержатся в результатах опроса Исследовательского центра Superjob об используемых горожанами в крупнейших городах видах транспорта для поездок на работу (вопрос: «Как вы обычно добираетесь до своей работы?»)²⁵ и доступны по 22 городам из числа рассматриваемых крупнейших российских городов²⁶.

Для лучшего понимания различий между ежедневным использованием автомобиля для различных целей и использованием автомобиля в поездках на работу был проведен корреляционный анализ соответствующих данных опроса ВЭБ.РФ и опроса Исследовательского центра Superjob по 20 городам²⁷ из числа рассматриваемых крупнейших российских городов (рисунок 6). Корреляция между значениями этих двух показателей различных опросов населения составляет лишь 0,26. Такой результат может объясняться высокой долей автомобильных перемещений, не связанных с трудовой деятельностью (перемещения пенсионеров, студентов, перемещения в дошкольные и школьные образовательные учреждения и т. п.)²⁸.

²⁴ Доля респондентов из числа экономически активного населения, ответивших «Ежедневно» на вопрос «Как часто вы используете личный автомобиль?».

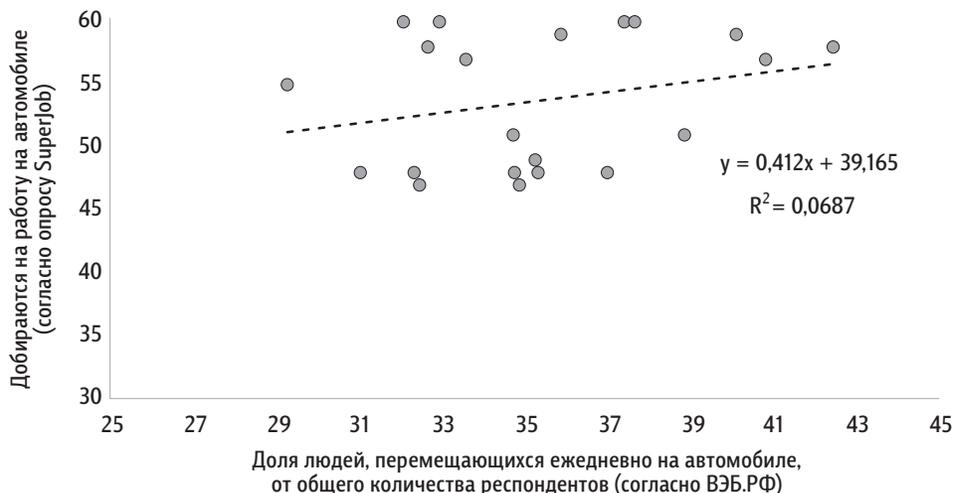
²⁵ Опрос Исследовательского центра Superjob. URL: https://public.superjob.ru/uploadedDocs/time_2024_1.pdf (дата обращения: 24.06.2024).

²⁶ Отсутствуют данные по городам: Махачкала, Ижевск, Владивосток, Томск, Ставрополь, Кемерово, Набережные Челны, Оренбург, Новокузнецк, Балашиха, Рязань, Севастополь, Ярославль. Данные по городу Сочи в дальнейшем анализе не учитываются, поскольку численность населения города менее 500 тыс. жителей.

²⁷ Отсутствовали данные по Ульяновску и Иркутску.

²⁸ Более высокий диапазон значений показателя в опросе Superjob (45–60 %) по сравнению с опросом ВЭБ.РФ (30–45 %), по-видимому, связан с тем, что в первом случае опрашивалось только экономически активное население, в большей степени склонное к использованию личного автотранспорта.

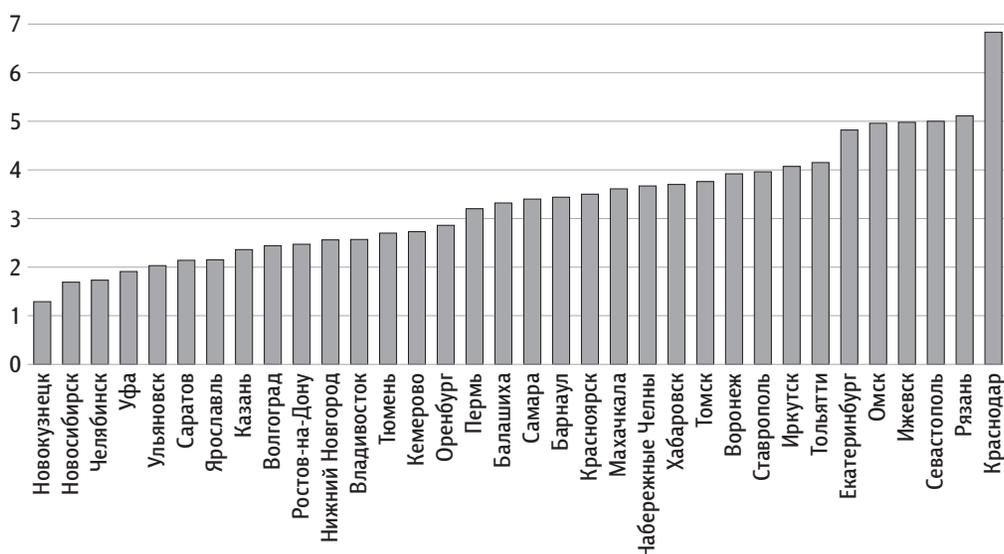
Рисунок 6. Распределение доли жителей, ежедневно перемещающихся на автомобиле, и доли жителей, добирающихся на работу на автомобиле, для 22 городов из числа рассматриваемых крупнейших российских городов



Источник: данные по ежедневному перемещению на автомобиле – Индекс качества жизни ВЭБ.РФ; данные по поездкам на автомобиле на работу – SuperJob

Средства индивидуальной мобильности как вид транспорта, согласно данным вышеуказанного опроса ВЭБ.РФ, наиболее популярны для поездок на работу и учебу в Краснодаре, Рязани, Севастополе, где СИМ пользуются более 5 % респондентов; наименее популярны – в Новокузнецке, Новосибирске, Челябинске и Уфе, где доля соответствующих респондентов составила менее 2 % (рисунок 7).

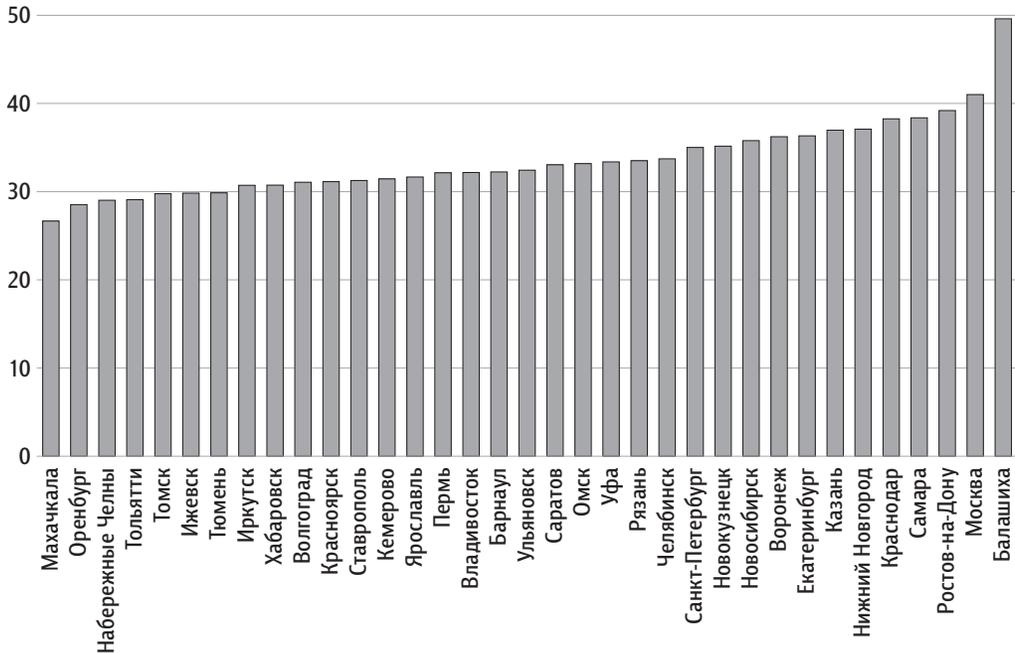
Рисунок 7. Доля респондентов, регулярно использующих средства индивидуальной мобильности (включая велосипеды) для поездок на работу и учебу в 34 городах из числа рассматриваемых крупнейших российских городов, 2023 год, %



Источник: Индекс качества жизни ВЭБ.РФ. Отсутствуют данные по Москве и Санкт-Петербургу

Согласно имеющимся данным о *среднем времени на дорогу от дома до работы при помощи любого вида передвижений* (рисунок 8), в среднем жители крупнейших российских городов добираются от дома до работы за 34 минуты. При этом различия между городами по этому показателю не столь велики. Больше всего времени (более 39 минут) уходит у жителей Балашихи²⁹, на втором месте – Москва, а на третьем – Ростов-на-Дону. Меньше всего времени в пути на работу проводят жители Махачкалы и Оренбурга – менее 29 минут.

Рисунок 8. Среднее время на дорогу от дома до работы в 36 рассматриваемых крупнейших российских городах, 2022–2023 годы, мин.



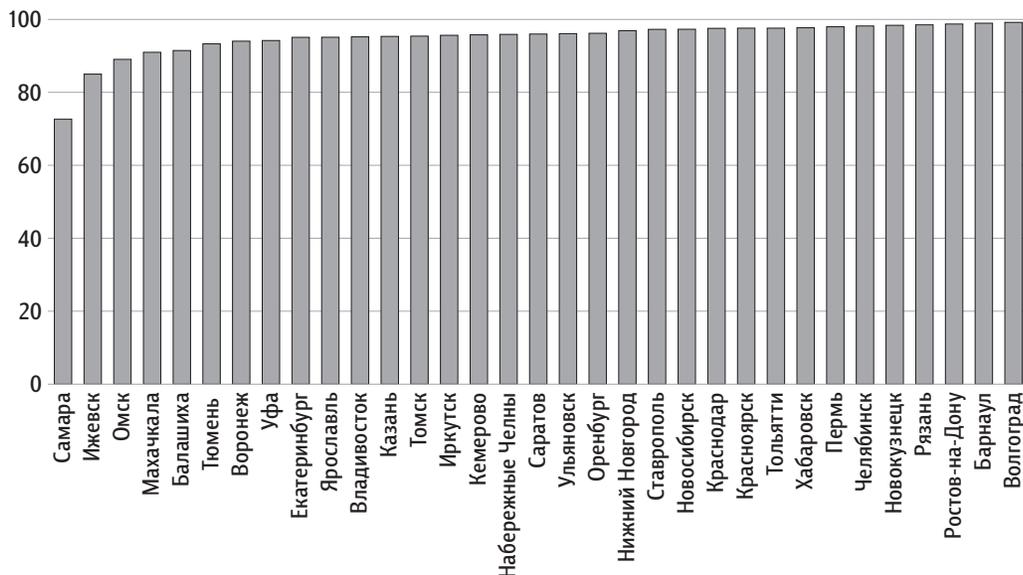
Источник: Индекс качества жизни ВЭБ.РФ (данные за 2023 год), для Москвы произведен расчет на основе данных 2ГИС и Работа.ру³⁰

Одним из важнейших факторов использования общественного транспорта является его *территориальная доступность*. Основным индикатором доступности транспортной инфраструктуры является доля населения, проживающего в 10-минутной пешей доступности от остановок общественного транспорта (рисунок 9). В целом значимых различий между городами по этому показателю нет: в большинстве рассматриваемых городов такая доля превышает 95 %, а выделяются лишь Самара, Ижевск и Омск, где доля жителей, проживающих в 10 минутах ходьбы от остановки, составляет менее 90 %.

²⁹ Балашиха является периферией Московской агломерации, и часть жителей Балашихи ездит на работу в Москву, что приводит к большим временным затратам на передвижения.

³⁰ Стало известно, кто из россиян дольше всех добирается на работу // Газета.ru. URL: <https://www.gazeta.ru/social/news/2022/07/14/18124376.shtml?ysclid=m1affkg6be419612123> (дата обращения: 20.09.2024).

Рисунок 9. Доля населения, проживающего в 10-минутной пешей доступности от остановки общественного транспорта, в 34 городах из числа рассматриваемых крупнейших российских городов, %



Источник: Индекс качества жизни ВЭБ.РФ. Отсутствуют данные по Москве и Санкт-Петербургу

3. Типология крупнейших российских городов по структуре используемых видов внутригородских перемещений на работу

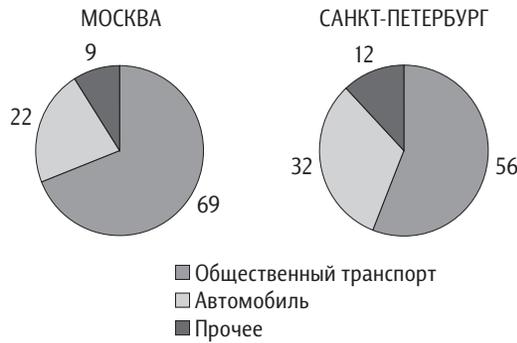
Данные опроса Исследовательского центра Superjob за 2024 год³¹ позволяют сформировать типологию 22 крупнейших российских городов, представленных в данном опросе, исходя из структуры городской мобильности в связи с ежедневными поездками на работу с использованием личного или общественного транспорта.

Только в двух городах, Москве и Санкт-Петербурге, доля пользователей общественного транспорта для поездок на работу составляет соответственно 69 и 56 %, а личного автотранспорта – 22 и 32 %, то есть общественный транспорт существенно доминирует в поездках на работу (рисунок 10). Это дает основание отнести Москву и Санкт-Петербург к типу 1 «Доминирование общественного транспорта». В этом отношении два крупнейших города резко отличаются от остальных городов, где доля пользователей личным автотранспортом при поездке на работу существенно выше.

К городам типа 2 «Развитый общественный транспорт» можно отнести восемь городов, в которых несмотря на то, что доля использующих личный автотранспорт для поездок на работу в сравнении с Москвой и Санкт-Петербургом достаточно высока – 47–51 %, доля пользователей общественного транспорта для этих целей всё же весьма существенна – 34–42 % (рисунок 11). Все данные города являются городами-миллионниками, при этом характер их экономик различен: в группу попали как промышленные центры (Пермь, Волгоград, Самара, Омск), так и города с преобладанием в структуре экономики сферы услуг (Екатеринбург, Новосибирск).

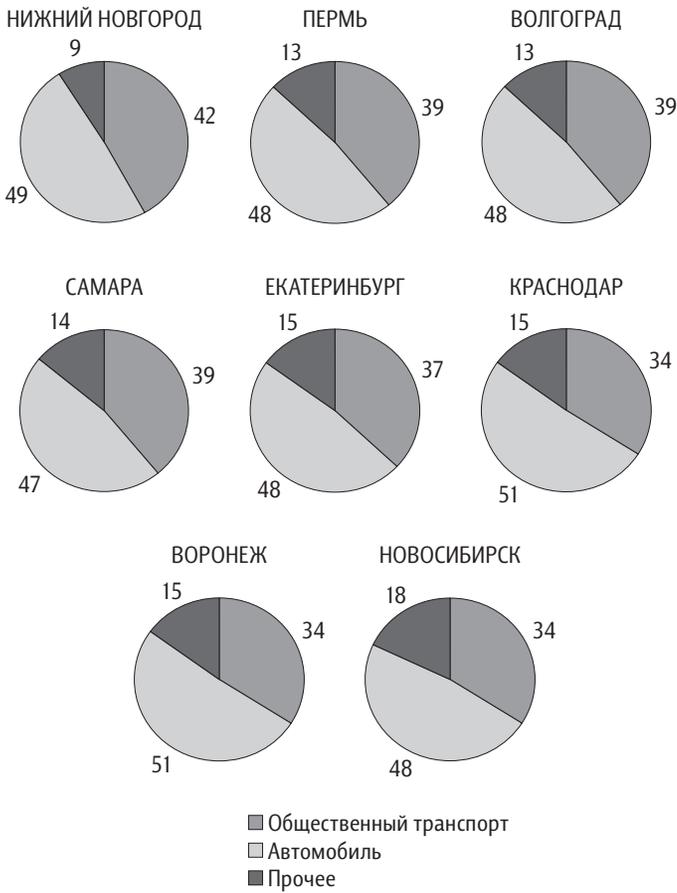
³¹ Время проведения опроса – с 1 апреля по 1 июля 2024 года. Исследуемая совокупность – экономически активное население 23 крупных городов России старше 18 лет, имеющее постоянную работу. Размер выборки – по 1500 респондентов из Москвы и Санкт-Петербурга, по 800 респондентов по другим городам. При построении типологии не учтены данные по городу Сочи, поскольку численность его населения менее 500 тыс. жителей.

Рисунок 10. Распределение по видам перемещений на работу в Москве и Санкт-Петербурге (города типа 1), %



Источник: Superjob

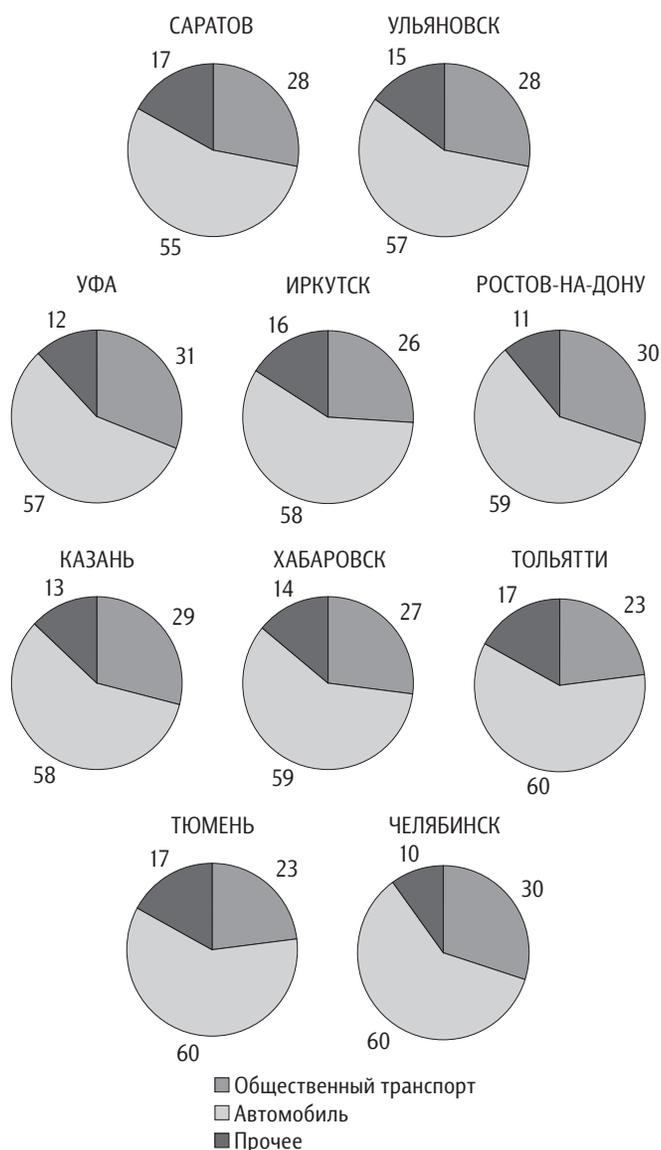
Рисунок 11. Распределение по видам перемещений на работу в городах типа 2, %



Источник: Superjob

К типу 3 «Преобладание личного транспорта», когда доля перемещений на работу личным автотранспортом составляет 55–60 %, а общественным транспортом – 23–31 %, можно отнести 10 городов (рисунок 12). В этой группе городов выделяются Тольятти и Тюмень, где жители для поездок на работу больше всего используют личные автомобили (60 %) и меньше всего – общественный транспорт (23 %). Помимо указанных городов, такой же показатель использования личного автотранспорта в Челябинске и Красноярске³².

Рисунок 12. Распределение по видам перемещений на работу в городах типа 3, %

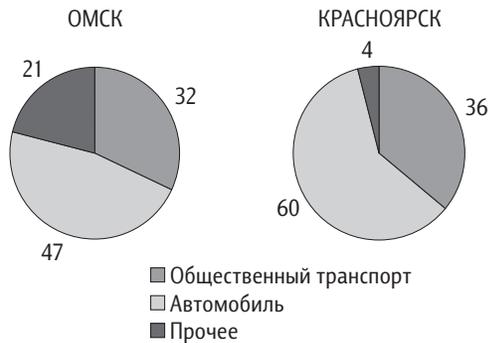


Источник: Superjob

³² При этом Красноярск, в котором зафиксировано экстремальное значение доли прочих видов трудовых перемещений (велотранспорт и другие СИМ, пешее передвижение) – 4 %, выделяется также высокой долей перемещений общественным транспортом – 36 %, что выше, чем в Новосибирске, Краснодаре и Воронеже – городах, отнесенных к типу 2.

Среди рассмотренных города следует выделить Красноярск и Омск, в которых зафиксированы экстремальные значения доли прочих видов трудовых перемещений (велотранспорт и другие СИМ, пешее передвижение и др.) – 4 % в Красноярске и 21 % в Омске, что определяет рассмотрение этих городов отдельно от выделенных трех типов вследствие специфического сочетания долей использования личного и общественного транспорта (рисунок 13).

Рисунок 13. Распределение по видам перемещений в Красноярске и Омске, %



Источник: Superjob

Такие особенности в Красноярске, по-видимому, определяются природно-климатическими и экологическими условиями, не способствующими пешим и велопередвижениям. Что касается Омска, то можно предположить влияние пространственной структуры города, формируемой достаточно автономными элементами, развившимися на основе «поселков при заводах», в пределах которых могут быть относительно благоприятные условия для таких передвижений.

4. Анализ взаимосвязей между видами внутригородских перемещений на работу и характеристиками крупнейших российских городов

В настоящем разделе представлены результаты корреляционного анализа взаимосвязей между отдельными параметрами крупнейших российских городов и использованием того или иного типа передвижения в таких городах. Представленные выше обзор исследований факторов, влияющих на популярность различных видов внутригородской мобильности, и анализ соответствующих характеристик крупнейших российских городов позволяет сформулировать ряд предположений, которые и были проверены с помощью корреляционного анализа.

Для анализа, если не указано иное, были использованы данные Исследовательского центра Superjob и Индекса качества жизни в отношении 22 крупнейших городов.

Взаимосвязь использования видов внутригородских перемещений на работу с плотностью улично-дорожной сети

Анализ ранее проведенных исследований не позволяет однозначно сформулировать гипотезу о влиянии плотности улично-дорожной сети (УДС) на использование того или иного способа передвижения. С одной стороны, возможно, что более высокая плотность УДС будет способствовать большему использованию общественного транспорта, но

с другой стороны, более высокая плотность УДС может способствовать увеличению доли перемещений на личном автотранспорте за счет вариативности построения маршрутов.

Корреляция между долей использования личного автомобиля в поездках на работу и плотностью УДС для анализируемых российских городов составляет 0,46. Таким образом, взаимосвязь между плотностью УДС и использованием жителями личных автомобилей средняя, но положительная. Соответственно, корреляция между долей перемещений на общественном транспорте и плотностью УДС является умеренной и отрицательной, составляя -0,47.

Таким образом, можно сделать вывод, что в российских городах увеличение плотности УДС ведет к увеличению доли пользующихся личным автотранспортом в поездках на работу и, соответственно, к снижению доли пользующихся общественным транспортом, однако выявленная корреляция является достаточно умеренной.

Анализ взаимосвязи использования видов перемещения на работу с площадью города

В отношении взаимосвязи видов перемещения на работу и площади города также могут быть выдвинуты альтернативные гипотезы. С одной стороны, можно предположить, что чем больше площадь города, тем выше уровень автомобилизации и, как следствие, выше доля использования личного автотранспорта для поездок на работу. С другой стороны, большая площадь города требует больше времени для поездок на работу, которое может быть сокращено за счет использования общественного транспорта.

В вошедших в выборку российских городах корреляция между площадью города и долей использования личных автомобилей в поездках на работу отрицательная: -0,88, а долей использования общественного транспорта положительная: 0,90. Соответственно, чем больше по площади российский город, тем меньше доля перемещений на работу с использованием личного автотранспорта и больше – с использованием общественного транспорта.

Значимая корреляция между долей использования СИМ для поездок на работу (по данным Индекса качества жизни ВЭБ.РФ) и площадью города отсутствует: отрицательная корреляция составляет только -0,15.

Анализ взаимосвязи использования видов перемещения с плотностью населения

Ранее проведенными исследованиями в качестве общей закономерности выявлено, что в городах с более высокой плотностью населения доля жителей, пользующихся общественным транспортом, будет, как правило, выше.

Результаты расчетов для российских городов подтверждают эту гипотезу: корреляция между долей использования общественного транспорта для передвижений на работу и плотностью населения составила 0,65, что свидетельствует о высоком уровне взаимосвязи.

Анализ взаимосвязи уровня автомобилизации и доли использования личного автомобиля в поездках на работу

Исходная гипотеза состоит в том, что чем выше уровень автомобилизации в городе, тем чаще автомобиль используется в качестве основного способа передвижения в поездках на работу.

Полученная корреляция между показателями количества легковых автомобилей на 1000 жителей и долей использования личного автомобиля в поездках на работу отрицательная и составляет -0,09, что свидетельствует: в российском контексте уровень автомобилизации не оказывает серьезного влияния на долю автомобилей в поездках на работу.

Анализ взаимосвязи использования общественного транспорта для поездок на работу и качества общественного транспорта

Исходная гипотеза состоит в том, что чем выше качество общественного транспорта, тем выше доля общественного транспорта для поездок на работу. Качество общественного транспорта в российских городах оценивалось согласно рейтингу SIMETRA³³ за 2023 год (таблица 1).

Таблица 1. Рейтинг городов России по качеству общественного транспорта SIMETRA, 2023 год (выборка городов с населением более 500 тыс. чел.)

Москва	1
Санкт-Петербург	2
Пермь	3
Екатеринбург	5
Нижний Новгород	6
Казань	7
Волгоград	9
Самара	10
Ярославль	13
Красноярск	17
Новосибирск	18
Челябинск	19
Омск	30
Ульяновск	31
Краснодар	35
Ростов-на-Дону	36
Тюмень	37
Барнаул	42
Уфа	57
Хабаровск	60
Саратов	70
Иркутск	72
Воронеж	80
Тольятти	82

Источник: Рейтинг городов России по качеству общественного транспорта 2023, SIMETRA. Указаны только города с населением более 500 тыс. человек, присутствующие в рейтинге

Корреляция между долей использования общественного транспорта в перемещениях на работу в рассмотренных городах и местом в рейтинге качества общественного транспорта составила $-0,61$, что говорит о достаточно сильной положительной связи и подтверждает сформулированную гипотезу.

³³ Рейтинг городов России по качеству общественного транспорта 2023 // SIMETRA. URL: <https://publictransport.simetrargroup.ru/rating> (дата обращения: 04.10.2024).

Заключение

Проведенный анализ позволяет наметить несколько ключевых закономерностей внутригородской мобильности в крупнейших российских городах на современном этапе:

- 1) наблюдается существенная отрицательная связь между площадью города и долей использования личного автотранспорта в поездках на работу и существенная положительная связь между площадью города и долей использования общественного транспорта в поездках на работу;
- 2) корреляция между долей использования общественного транспорта для поездок на работу и плотностью улично-дорожной сети отрицательная и достаточно значимая: чем более плотная сеть, тем меньше используется общественный транспорт и наоборот;
- 3) не наблюдается значимой корреляции между уровнем автомобилизации и долей использования личных автомобилей в перемещениях на работу;
- 4) наблюдается сильная положительная корреляция между качеством общественного транспорта и долей в поездках на работу на общественном транспорте;
- 5) практически отсутствует связь между средним временем в пути и площадью города, то есть размер города не увеличивает продолжительность поездок.

Таким образом, основными факторами, которые оказывают влияние на использование того или иного вида транспорта в крупнейших российских городах, являются плотность улично-дорожной сети, площадь города, плотность населения и качество общественного транспорта.

Конечно, подтверждение таких закономерностей требует проведения дальнейших исследований, в том числе в связи с тем, что некоторые из указанных взаимосвязей отличаются от выводов исследований в отношении зарубежных городов (например, в части зависимости доли использования автомобиля в регулярных перемещениях на работу от уровня автомобилизации населения).

И. В. Генцлер,
директор Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»,
кандидат технических наук

Е. А. Соколова,
эксперт Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ

В статье рассматриваются особенности законодательного регулирования сферы управления многоквартирными домами, препятствующие улучшению состояния многоквартирных домов. Предлагаются новые направления повышения эффективности управления многоквартирными домами. Также предлагается расширение перечня способов управления многоквартирными домами в зависимости от готовности собственников помещений участвовать в управлении домом и нести ответственность за состояние общего имущества в многоквартирном доме.

Введение

Основным способом управления многоквартирными домами в России является управление управляющей организацией: этот способ реализуется в 625 091 многоквартирном доме или 65,7 % всех многоквартирных домов, в которых собственниками должен быть выбран способ управления¹. В управлении управляющих организаций находится более 80 % общей площади многоквартирного жилищного фонда². Соответственно, именно этот способ определяет ситуацию в сфере управления многоквартирными домами (далее также – МКД). В настоящее время сложившуюся в этой сфере ситуацию коротко можно охарактеризовать как «недовольны все». Собственники помещений в МКД жалуются на управляющие организации, управляющие организации не устраивает низкий размер платы на содержание и ремонт общего имущества в МКД, который устанавливают общие собрания собственников, органы власти недовольны ростом социального напряжения в этой сфере и отсутствием улучшений в состоянии жилищного фонда³.

Приходится констатировать, что за долгие годы реформы системы управления и содержания многоквартирного жилищного фонда стратегические цели (формирование ответственного «коллективного» собственника в многоквартирных домах и конкурентной среды в управлении и обслуживании жилищного фонда для обеспечения его надлежащего

¹ По данным ГИС ЖКХ на по состоянию на 14 июля 2024 года: Размещение информации о многоквартирных домах в разрезе способов управления // Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства. URL: <https://dom.gosuslugi.ru/#!/wdgt-mkd-control-method> (дата обращения: 16.07.2024).

² Лыкова Т. Б., Генцлер И. В., Ланцев Д. М. Изменения в сфере управления многоквартирными домами за 15 лет действия нового Жилищного кодекса // Городской альманах. Вып. 9. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2022. – С. 203.

³ См., например: Количество жалоб потребителей на услуги ЖКХ в РФ выросло в 1,5 раза за год // ТАСС. URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/19466783> (дата обращения: 16.07.2024).

состояния⁴) так и не достигнуты. В Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года⁵ отмечены неразвитость института заказчиков работ и услуг для многоквартирных домов в лице собственников жилья и товариществ собственников жилья, недостаточная эффективность деятельности управляющих организаций, низкий уровень цифровизации услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, сложности с реализацией полномочий органов местного самоуправления по выбору управляющих организаций или определению временных управляющих организаций в случае, если конкурс не состоялся. Для решения проблем Стратегией предусматривается в том числе совершенствование институтов и моделей управления жильем, в частности внедрение модели «гарантирующей управляющей организации» для повышения эффективности эксплуатации и обеспечения непрерывного управления многоквартирным домом на всех этапах его жизненного цикла по единым стандартам.

В профессиональном сообществе также широко обсуждаются возможности и пути трансформации системы управления многоквартирными домами, причем бизнес видит основные направления изменений в переходе от лицензирования деятельности управляющих организаций к обязательному саморегулированию, а также установление обязательного для собственников помещений в многоквартирных домах минимального размера платы за содержание общего имущества⁶ («платы за содержание жилого помещения» в терминологии Жилищного кодекса Российской Федерации⁷).

Статья посвящена выявлению причин, обусловивших дисбаланс прав, обязанностей и ответственности за состояние многоквартирных домов, управляемых управляющей организацией, а также рассмотрению возможных сценариев трансформации законодательного регулирования вопросов управления многоквартирными домами.

1. Положения законодательства, обуславливающие дисбаланс прав, обязанностей и ответственности за состояние многоквартирного дома

Ответственность за надлежащее содержание и состояние общего имущества в многоквартирном доме

Жилищный кодекс Российской Федерации (далее также – Жилищный кодекс, ЖК РФ) называет в качестве одной из целей управления МКД обеспечение *надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме*⁸. При этом под надлежащим содержанием общего имущества понимается прежде всего выполнение по крайней мере минимального перечня услуг и работ по содержанию МКД, а также несение собственниками помещений в МКД бремени соответствующих расходов⁹.

Гражданским законодательством установлено, что, по общему правилу, собственник несет *бремя содержания*, принадлежащего ему имущества¹⁰. Под этим понимается обязанность собственника не только нести расходы, но и поддерживать имущество в исправ-

⁴ См. Концепцию реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, одобренную Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 года № 425.

⁵ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 года № 3268-р.

⁶ См. материалы Всероссийского совещания «Трансформация регулирования рынка управления многоквартирными домами» (Санкт-Петербург, 24 апреля 2024 года) // Ассоциация управляющих организаций «Новое Качество». URL: <https://neo-q.ru/analitika/sostoyalos-vserossiyskoe-soveshchanie-na-temu-transformatsiya-regulirovaniya-rynka-upravleniya-mnogo/> (дата обращения: 16.07.2024).

⁷ См. часть 2 статьи 154 ЖК РФ.

⁸ См. часть 1 статьи 161 ЖК РФ.

⁹ См. часть 1.2 статьи 161, часть 1 статьи 156 и часть 3 статьи 30, часть 1 статьи 39 ЖК РФ.

¹⁰ См. статью 210 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

ном и безопасном состоянии, пригодном для эксплуатации в соответствии с назначением имущества¹¹. Исходя из этого авторы статьи под термином «надлежащее содержание общего имущества в МКД» понимают не только бремя расходов собственников помещений в МКД, но и их обязанность поддерживать общее имущество в безопасном и пригодном для эксплуатации состоянии.

Основным принципом ответственности за причинение вреда в соответствии с гражданским законодательством является возмещение в полном объеме вреда, причиненного личности или имуществу гражданина, а также вреда, причиненного имуществу юридического лица, *лицом, причинившим вред*¹². При этом ГК РФ установлено, что «законом обязанность возмещения вреда может быть возложена на лицо, не являющееся причинителем вреда»¹³, а также что «законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда»¹⁴. Кроме того, ГК РФ установлено, что «законом или договором может быть установлена обязанность причинителя вреда выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда. Законом может быть установлена обязанность лица, не являющегося причинителем вреда, выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда»¹⁵.

На основании таких общих положений ГК РФ статьей 60 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) на собственника здания, сооружения возложена специальная безвиновная ответственность по возмещению вреда в соответствии с гражданским законодательством и выплате компенсации сверх возмещения вреда в установленном размере определенным лицам «в случае причинения вреда личности или имуществу гражданина, имуществу юридического лица вследствие разрушения, повреждения здания, сооружения либо части здания или сооружения, *нарушения требований к обеспечению безопасной эксплуатации здания, сооружения, требований безопасности при сносе здания, сооружения*»¹⁶ (в статье 60 ГрК РФ также установлена регрессная ответственность виновных лиц). Однако предусмотрено, что такая безвиновная ответственность собственников зданий, сооружений «не распространяется на случаи причинения вреда вследствие разрушения, повреждения многоквартирного дома, части такого дома, нарушения требований к обеспечению безопасной эксплуатации такого дома»¹⁷. Установлено, что «возмещение вреда, причиненного вследствие разрушения или повреждения многоквартирного дома, его части, *нарушения требований к обеспечению безопасной эксплуатации многоквартирного дома*, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством»¹⁸.

Жилищное законодательство не предусматривает иных мер ответственности за надлежащее содержание общего имущества в МКД, а опирается на нормы гражданского законодательства. Например, в Правилах содержания общего имущества в многоквартирном доме установлено, что собственники помещений несут ответственность за надлежащее содержание общего имущества *в соответствии с законодательством Российской Федерации*¹⁹. Однако, насколько нам известно, ни в одном законодательном акте мера такой ответственности собственников помещений в МКД не установлена.

Жилищное законодательство устанавливает ответственность управляющей организацией за надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме (при способе управления МКД управляющей организацией). Согласно части 23 статьи 161 ЖК РФ,

¹¹ См. определение Верховного суда Российской Федерации от 14 сентября 2015 года № 303-ЭС15-6562.

¹² См. абзац первый пункта 1 статьи 1064 ГК РФ.

¹³ См. абзац второй пункта 1 статьи 1064 ГК РФ.

¹⁴ См. пункт 2 статьи 1064 ГК РФ.

¹⁵ См. абзац третий пункта 1 статьи 1064 ГК РФ.

¹⁶ См. часть 1 статьи 60 ГрК РФ.

¹⁷ См. часть 10 статьи 60 ГрК РФ.

¹⁸ См. часть 11 статьи 60 ГрК РФ.

¹⁹ См. пункт 41 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491.

управляющая организация несет ответственность перед собственниками помещений в МКД за оказание всех услуг и (или) выполнение работ, которые обеспечивают надлежащее содержание общего имущества в данном доме и качество которых должно соответствовать требованиям технических регламентов и установленных Правительством Российской Федерации правил содержания общего имущества в МКД. Эта норма была введена в Жилищный кодекс Федеральным законом от 4 июня 2011 года № 123-ФЗ (через шесть лет после введения в действие Жилищного кодекса) и фактически по большей части переложила ответственность за состояние общего имущества в МКД с его собственников на управляющую организацию, привлеченную по договору. Такой подход, с одной стороны, соответствует слабой позиции собственников помещений в МКД, которые не обладают профессиональными компетенциями по техническому обслуживанию МКД (хотя с этой точки зрения собственники иных зданий, в отношении которых ГрК РФ установлена безвиновная ответственность за причинение вреда третьим лицам, мало чем отличаются от собственников помещений в МКД). Однако с другой стороны, такой подход, по сути, формирует безответственное сообщество собственников общего имущества в МКД.

Внеся такое кардинальное изменение в части ответственности за надлежащее содержание общего имущества в МКД, законодатель не внес соответствующих изменений в другие нормы Жилищного кодекса, определяющие отношения между управляющей организацией и собственниками помещений в МКД. Так, в соответствии со статьей 162 ЖК РФ, эти отношения носят гражданско-правовой характер и регулируются договором управления многоквартирным домом (далее – договор управления МКД)²⁰. Обязательным условием договора управления МКД является перечень работ и (или) услуг по управлению МКД, услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в МКД, порядок изменения такого перечня²¹.

Таким образом, с одной стороны, в силу закона управляющая организация несет ответственность за все услуги и работы по надлежащему содержанию общего имущества в МКД, а с другой стороны, обязательства по оказанию услуг и выполнению работ, которые управляющая организация берет на себя по заданию собственников помещений в МКД, должны определяться договором.

Споры, возникающие вследствие описанной не только правовой, но, главное, содержательной коллизии, органы государственного жилищного надзора и суды решают следующим образом: «Из системного толкования положений частей 1, 1.1 и 2.3 статьи 161, пункта 2 статьи 162 ЖК РФ следует, что требования, которые предъявляются к выполнению работ по управлению и техническому обслуживанию дома, все текущие и неотложные работы и услуги в отношении общего имущества многоквартирного дома считаются предусмотренными в договоре в силу правил содержания дома как объекта недвижимости и должны осуществляться управляющими компаниями независимо от того, упоминаются ли в договоре соответствующие конкретные работы и услуги»²².

Тем самым законодательство вынуждает управляющую организацию выполнять любые работы и услуги, в том числе указанные в предписании органа жилищного надзора или решении суда по обращению отдельных собственников (а не по решению общего собрания собственников помещений в МКД, которым определяется перечень услуг и работ по договору), но не предусмотренные договором и не учтенные в размере платы собственниками помещений в данном МКД управляющей организации. Невыполнение предписания или решения суда может привести к потере права управлять данным МКД и при определенных условиях – к потере лицензии на осуществление деятельности по управлению МКД. На практике необходимые для выполнения предписанных работ средства управляющая организация изыскивает или путем сокращения объема других работ, или

²⁰ См. статью 162 ЖК РФ.

²¹ См. пункт 2 части 3 статьи 162 ЖК РФ.

²² См. пункт 5 Обзора судебной практики Верховного суда Российской Федерации, № 3 (2023), утвержденного Президиумом Верховного суда Российской Федерации 15 ноября 2023 года // Верховный суд Российской Федерации. URL: <https://vsrf.ru/documents/practice/33172/> (дата обращения: 17.07.2024).

из средств, поступивших от собственников помещений в других домах, управляемых данной организацией. Это отрицательно сказывается на состоянии многоквартирных домов.

Таким образом, нормы жилищного законодательства не только ставят управляющие организации в невыгодное положение, но и порождают злоупотребления со стороны собственников помещений в МКД. Государство в лице органов государственного жилищного надзора, которые осуществляют лицензирование управляющих организаций, становится третьей активной стороной в отношениях, которые по своей логике должны быть гражданско-правовыми и регулироваться только положениями договора.

Финансирование содержания общего имущества в многоквартирном доме

В соответствии с частью 1 статьи 156 ЖК РФ плата за содержание жилого помещения должна устанавливаться в размере, обеспечивающем содержание общего имущества в МКД в соответствии с требованиями законодательства. Поскольку надлежащее содержание общего имущества в МКД подразумевает оказание и выполнение определенного перечня услуг и работ, обусловленного составом и техническим состоянием общего имущества в МКД, кажется очевидным, что размер платы в расчете на 1 кв. м общей площади помещения в месяц определяется как суммарная годовая стоимость всех услуг и работ по управлению, содержанию и текущему ремонту, деленная на суммарную общую площадь помещений всех собственников в МКД и на 12 месяцев²³. Если необходимый перечень услуг и работ, периодичность и объем их выполнения обоснованы в предложении управляющей организации собственникам помещений в МКД при заключении договора управления МКД, а цена каждой услуги и работы известны, то определение размера платы за содержание общего имущества в МКД представляет собой простую арифметическую задачу. Принципиально это ничем не отличается от расчета величины кассового чека при оплате за набор товаров, выбранных покупателем в магазине, где на всех товарах есть ценник. Однако проблема состоит в том, что цены на отдельные услуги и работы по управлению и содержанию общего имущества в МКД отсутствуют.

Управление и содержание общего имущества в МКД считаются немонопольным рынком, поэтому цены на услуги и работы управляющих организаций не регулируются государством. При определении стоимости услуг и работ, включаемых в перечень услуг и работ по договору управления МКД, управляющая организация вправе самостоятельно определять методы ценообразования²⁴.

Законодательство в настоящее время не требует от управляющих организаций определить цену своих услуг и работ и сделать эту информацию доступной для потенциальных или фактических потребителей. Попытка установить для управляющих организаций обязанность информировать потребителей о стоимости оказываемых услуг и выполняемых работ была предпринята в 2010 году путем включения в Стандарт раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами²⁵, требования об обеспечении доступа неограниченного круга лиц к информации о стоимости работ и услуг. Такая информация должна была содержать в том числе стоимость каждой работы (услуги) в расчете на единицу измерения (на 1 кв. м общей площади помещений в многоквартирном доме, на 1 пог. м соответствующих инженерных сетей, на 1 кв. м площади отдельных объектов, относящихся к общему имуществу

²³ Определение размера платы исходя из годовой стоимости услуг и работ, а не месячной стоимости, связано с неравномерностью распределения услуг и работ по месяцам календарного года.

²⁴ См. пункт 6.2 ГОСТ Р 70773-2023. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги управления многоквартирными домами. Подготовка предложений по вопросам содержания и ремонта общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме (утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 14 сентября 2023 года № 833-ст).

²⁵ Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 731. (Документ утратил силу с 1 января 2021 года в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 29 июля 2020 года № 1136.)

многоквартирного дома, на 1 прибор учета соответствующего коммунального ресурса и др.)²⁶. Такое требование создавало условия в сфере предпринимательской деятельности по управлению МКД, аналогичные условиям на других рынках услуг. Но уже в 2014 году в стандарт были внесены изменения, в результате которых управляющая организация должна была раскрывать не общую для всех информацию о стоимости (цене) своих отдельных услуг и работ, а сведения о стоимости выполняемых работ, оказываемых услуг в конкретном многоквартирном доме, причем не о единичных расценках, а о сумме годовых затрат управляющей организации. Этот же подход позднее был закреплен в требованиях к составу информации, размещаемой управляющей организацией в Государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ)²⁷.

Пользуясь отсутствием требования об установлении цены каждой своей услуги и работы применительно к соразмерной единице измерения объекта такой услуги или работы, управляющие организации, как правило, такие цены не устанавливают, иначе говоря, у них нет прайс-листов. Вместо этого собственникам помещений в МКД предлагается просто конкретное значение общего размера платы за содержание жилого помещения в рублях в расчете на 1 кв. м площади помещения в месяц²⁸. Общая практика состоит в том, что в размере платы даже не выделяются ее составляющие: управление МКД, содержание общего имущества, текущий ремонт²⁹. Исключение – плата за коммунальные ресурсы, потребляемые при использовании и содержании общего имущества в МКД, поскольку эта составляющая платы рассчитывается в специально установленном порядке, в том числе исходя из показаний приборов учета³⁰.

Предлагаемый управляющими организациями размер платы не обосновывается составом, размером и состоянием общего имущества, потребностью в текущем ремонте в конкретном МКД. Кроме того, размер платы, предлагаемый управляющими организациями, часто ориентирован на «муниципальный тариф»³¹, чтобы избежать необходимости ее обоснования перед собственниками помещений в МКД (принято считать, что размер платы, установленный органами местного самоуправления, обоснован). Как следствие, ценовая конкуренция между управляющими организациями практически отсутствует. Такой подход к «ценообразованию» управляющих организаций не дает собственникам помещений в МКД понимания рыночной стоимости той или иной услуги либо работы, возможности влиять на цену договора управления МКД, изменяя перечень заказываемых услуг и работ и (или) объем, периодичность их выполнения. В результате у собственников помещений в МКД нет информации для оценки финансовой потребности для надлежащего содержания общего имущества.

Кроме того, отсутствие цены (стоимости) каждой оказываемой управляющей организацией услуги и выполняемой работы не дает собственникам помещений в МКД

²⁶ Подпункт «б» пункта 13 Стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами, в первоначальной редакции от 23 сентября 2010 года.

²⁷ Утвержден приказом Минкомсвязи России № 74, Минстроя России № 114/пр от 29 февраля 2016 года «Об утверждении состава, сроков и периодичности размещения информации поставщиками информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства».

²⁸ Генцлер И. В., Лыкова Т. Б., Колесников И. В. Проблемы определения перечня услуг и работ и их стоимости в договоре управления многоквартирным домом. // Городской альманах. Вып. 8. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2019. – С. 165–187.

²⁹ Составляющие платы за содержание жилого помещения для собственников помещений определены пунктом 1 части 2 статьи 154 ЖК РФ.

³⁰ См. пункт 29 (2) Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме.

³¹ Полномочие органов местного самоуправления устанавливать размер платы за содержание общего имущества в МКД в случае, если собственники помещений на общем собрании не приняли решения об установлении размера платы, установлено частью 4 статьи 158 ЖК РФ. Управляющие организации включают в проект договора управления МКД условие, что размер платы за содержание жилого помещения в МКД равен размеру платы, устанавливаемой органом местного самоуправления для собственников помещений в многоквартирных домах, не принявших решения о размере платы, и изменяется при изменении размера платы органом местного самоуправления.

возможности добиваться уменьшения размера платы за содержание жилого помещения при установлении факта ненадлежащего качества услуг, работ и (или) предоставления услуг, проведения работ с перерывами, превышающими установленную продолжительность в соответствии с правилами, утвержденными Правительством Российской Федерации, поскольку такое уменьшение размера платы рассчитывается исходя из стоимости соответствующей услуги или работы в составе ежемесячной платы за содержание жилого помещения³².

Значительное число конфликтов между собственниками помещений в МКД и управляющими организациями связано с предложениями последних повысить размер платы и отказом собственников утвердить такое повышение решением их общего собрания, поскольку для этого нет убедительного обоснования, в том числе в части ожидаемых в результате повышения платы изменений в содержании МКД. Устанавливаемый для таких случаев органами местного самоуправления размер платы не решает проблему недофинансирования содержания и текущего ремонта МКД, поскольку муниципальный тариф за редкими исключениями не имеет экономического обоснования.

О наличии проблемы с недофинансированием содержания и текущего ремонта МКД можно судить по статистическим данным³³. Считается, что экономически обоснованный размер платы за содержание жилого помещения установлен в Москве, поскольку он рассчитывается в соответствии с регламентом и ценами, основанными на нормативных затратах³⁴. Так, на конец 2023 года стоимость содержания жилого помещения в Москве составляла 31,3 руб./кв. м общей площади помещения в месяц (при этом в размер платы не входит содержание придомового земельного участка). Этот показатель по субъектам Российской Федерации варьируется от 8,9 руб./кв. м (Республика Кабардино-Балкария) до 40,6 руб./кв. м (Ямало-Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ) при среднероссийском показателе 26,6 руб./кв. м. Конечно, на размер платы влияют региональные особенности, в том числе климатические условия. Но даже если рассматривать только регионы с примерно одинаковыми условиями, разброс размера платы за содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД все равно остается значительным, а сам размер – чаще всего достаточно низким. Регионы с высоким размером платы: Московская область (36,5 руб./кв. м), Нижегородская область (30,4 руб./кв. м), Ленинградская область (29,3 руб./кв. м). Наиболее низкие размеры платы установлены в Астраханской области (11,3 руб./кв. м), Орловской и Новгородской областях (16,1 руб./кв. м), Курской области (16,3 руб./кв. м). В соседних регионах размер платы может различаться на 50–100 %, для чего нет понятных объективных причин.

Низкий размер платы за содержание и текущий ремонт общего имущества – важная причина отсутствия улучшений в состоянии многоквартирных домов в течение достаточно продолжительного периода управления ими управляющими организациями.

Установление размера платы за содержание общего имущества в многоквартирном доме

Как уже отмечалось, жилищное законодательство определило ответственность управляющей организации за надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном

³² См. пункт 10 Правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491).

³³ Источник данных: Общероссийский информационно-статистический сборник «Цены и тарифы в ЖКХ», №4, 2023.

³⁴ Регламент работ по содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме, утвержден распоряжением Департамента жилищно-коммунального хозяйства Правительства Москвы // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. URL: <https://www.mos.ru/dgkh/documents/deistvuiushchie-normativnye-pravovye-akty/view/257539220/> (дата обращения: 16.07.2024).

доме, при этом управляющие организации вправе самостоятельно определять стоимость своих услуг и работ. С другой стороны, учитывая договорной характер взаимоотношений с управляющей организацией, общее собрание собственников помещений в МКД может не согласиться с таким размером платы и определить меньший размер (согласно части 7 статьи 156 ЖК РФ, размер платы за содержание жилого помещения (содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД) определяется на общем собрании собственников помещений в МКД). В этом случае у управляющей организации есть только два варианта поведения: согласиться с размером платы, который не всегда соответствует объему услуг, или отказаться от заключения (продления) договора управления. Вариант, предусматривающий сокращение перечня услуг и работ, которые должна выполнять управляющая организация за плату, отличающуюся от ею предложенной, или сокращения объема или периодичности выполнения услуг и работ, не предусмотрен³⁵. В большинстве случаев управляющие организации не готовы потерять из управления МКД и соглашаются на размер платы, неадекватный объему ее обязательств, рассчитывая на возможность привлечения для решения неотложных задач средств собственников в других МКД, находящихся в их управлении.

Кроме того, широко распространена практика, когда управляющие организации, желая избежать проблем с установлением размера платы общим собранием в МКД, включают в договор условие, что размер платы по договору принимается равным размеру платы, устанавливаемому органом местного самоуправления³⁶. Управляющие организации полагают, что такой размер платы будет восприниматься собственниками как «обоснованный, ограничивающий предпринимательские аппетиты управляющих организаций». В этом случае задачей управляющей организации становится не достижение соглашения с собственниками помещений в МКД, а договоренность с администрацией муниципального образования об установлении размера платы, устраивающего управляющую организацию. Поскольку такой договоренности удается достигнуть далеко не всегда, представители бизнеса предлагают внести изменения в законодательство, устанавливающие порядок определения органами местного самоуправления минимального обязательного размера платы собственников помещений в МКД, обеспечивающего выполнение комплекса обязательных работ и услуг³⁷. Таким образом, сложилась парадоксальная ситуация: потребители вправе определять, сколько они будут платить за услуги и работы профессионального бизнеса, а управляющие организации хотят быть частным бизнесом, но хотят, чтобы устраивающий их размер платы потребителей устанавливался государством, то есть, по сути, ввести регулирование цен на услуги и работы по договору управления МКД.

³⁵ В соответствии с частью части 2.3 статьи 161 ЖК управляющая организация «несет ответственность перед собственниками помещений в многоквартирном доме за оказание всех услуг и (или) выполнение работ, которые обеспечивают надлежащее содержание общего имущества в данном доме и качество которых должно соответствовать требованиям технических регламентов и установленных Правительством Российской Федерации правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, за предоставление коммунальных услуг в зависимости от уровня благоустройства данного дома, качество которых должно соответствовать требованиям установленных Правительством Российской Федерации правил предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, правил пользования газом в части обеспечения безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования при предоставлении коммунальной услуги газоснабжения, или в случаях, предусмотренных статьей 157.2 настоящего Кодекса, за обеспечение готовности инженерных систем».

³⁶ Полномочие органов местного самоуправления устанавливать размер платы за содержание общего имущества в МКД в случае, если собственники помещений на общем собрании не приняли решения об установлении размера платы по договору управления МКД, установлено частью 4 статьи 158 ЖК РФ.

³⁷ Управляющие организации не устраивают существующие Методические рекомендации по установлению размера платы за содержание жилого помещения для собственников жилых помещений, которые не приняли решение о выборе способа управления многоквартирным домом, решение об установлении размера платы за содержание жилого помещения (утверждены приказом Минстроя России от 6 апреля 2018 года № 213/пр), поскольку эти методические рекомендации предлагают устанавливать размер платы, исходя из среднего размера платы в однотипных домах, утвержденного решениями общих собраний.

В некоторых случаях, когда размер затрат управляющих организаций превышает условно средний уровень (в домах с высоким уровнем физического износа и (или) большим количеством жилых помещений), а собственники помещений в таких домах не согласны на установление более высокого размера платы, управляющие организации отказываются от заключения договора управления. Таким образом возникла проблема брошенных МКД и соответствующее предложение органов власти о создании гарантирующих управляющих организаций³⁸.

Как сложившаяся ситуация перекрестного финансирования затрат на управление одним МКД за счет других МКД, так и предлагаемое регулирование цен по договору управления МКД не представляются оптимальным выходом из ситуации.

Экономическая несамостоятельность собственников в многоквартирном доме как стороны договора управления МКД

Сегодня собственники помещений в МКД не могут быть полноправным «коллективным заказчиком» как сторона договора управления МКД, поскольку у них отсутствуют общие средства, которыми они могли бы распоряжаться для оплаты предоставляемых по договору услуг и выполняемых работ. Согласно части 1 статьи 162 ЖК РФ, каждый собственник помещения в МКД самостоятельно исполняет обязанности по договору управления МКД, в том числе обязанность по внесению платы за жилое помещение, и не отвечает по обязательствам других собственников помещений в данном доме. Плата за жилое помещение перечисляется на счет управляющей организации (за исключением взносов на капитальный ремонт)³⁹. Средства, уплачиваемые собственниками, сразу становятся средствами управляющей организации, которые она может расходовать по своему усмотрению, а собственники не имеют возможности контролировать их целевое использование или не заплатить, если услуги или работы не оказаны или не выполнены.

Согласно действующему законодательству, собственники помещений в МКД обязаны вносить плату управляющей организации ежемесячно без какого-либо подтверждения факта оказания услуг, выполнения работ в расчетном периоде⁴⁰. И хотя существует упоминание об актах приемки оказанных услуг и (или) выполненных работ по содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме⁴¹, обязанность и порядок составления таких актов не определены. Соответственно, при управлении МКД управляющей организацией не исполняется обычное правило договорных отношений – подтверждение факта исполнения обязательств по договору путем составления акта, подписываемого сторонами, который служит основанием для взаиморасчетов. Установлено только требование о представлении управляющей организацией собственникам помещений в МКД ежегодного отчета о выполнении договора управления за предыдущий год⁴². Но требование об утверждении такого отчета общим собранием собственников помещений в МКД, а также возможные последствия, в том числе финансовые, при неутверждении отчета в связи с неполнотой исполнения управляющей организацией обязательств по договору, не установлены.

Таким образом, нормы Жилищного кодекса определили для собственников помещений в МКД правило: сначала заплати, а потом доказывай, что услуги/работы не оказаны/не выполнены, иначе станешь неплательщиком. Фактически при существующем регулировании собственники помещений в МКД лишены возможности не оплачивать неоконченные услуги и невыполненные работы. При этом в связи с индивидуальным характером исполнения обязательств собственников по внесению платы за содержание общего

³⁸ См. раздел «Управление жилищным фондом» Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года.

³⁹ См. часть 7 статьи 155 ЖК РФ.

⁴⁰ См. часть 1 статьи 155 ЖК РФ.

⁴¹ См., например, пункт 4 части 8 статьи 161.1 ЖК РФ.

⁴² См. часть 11 статьи 162 ЖК РФ.

имущества в МКД предъявление претензий управляющей организации также по большей части индивидуально. Существуют сложности с подачей исков от имени всех собственников помещений в МКД.

Есть и другая негативная сторона в индивидуальном внесении собственниками помещений платы по договору управления МКД. Невнесение частью собственников платы за содержание жилого помещения (в том числе и по причине недовольства работой управляющей организации) не приводит к соответствующему уменьшению обязательства управляющей организации по оказанию услуг и выполнению работ. Поскольку услуги и работы оказываются и выполняются в отношении общего имущества в МКД, не разделяемого на доли в натуре, управляющая организация обязана выполнять свои обязательства в полном объеме, а затем взыскивать неплатежи. При этом на практике, учитывая отсутствие необходимости оформлять акты приемки услуг и работ, управляющая организация просто сокращает перечень и (или) объем фактически выполняемых работ, а значит в конечном итоге наносится ущерб интересам добросовестных собственников, которые хотят иметь общее имущество в надлежащем состоянии.

Поскольку невнесение собственником помещения в МКД обязательной платы за содержание жилого помещения трактуется как долг перед управляющей организацией, только она может предпринимать действия по взысканию задолженности. Собственники помещений в МКД, добросовестно вносящие такую плату, не могут ни повлиять на недобросовестных участников права общей долевой собственности на общее имущество в МКД, ни понудить к взысканию задолженности управляющую организацию. Следствием того, что управляющие организации не всегда стремятся (и не всегда могут⁴³) добиться 100-процентной собираемости платы на содержание общего имущества, становится сокращение объема прежде всего текущего ремонта, что, в свою очередь, приводит к ускоренному ветшанию МКД и увеличению потребности в проведении капитального ремонта, а при его непроведении в нужный срок – к ухудшению состояния МКД вплоть до аварийного.

Таким образом, действующее жилищное законодательство, установив наличие в многоквартирных домах общего имущества собственников помещений и обязанность собственников нести бремя расходов по его содержанию, не определило право собственников формировать общие денежные средства для несения общих расходов на управление, содержание и текущий ремонт общего имущества. Исключение сделано только в отношении формирования фонда капитального ремонта на специальном счете⁴⁴.

Между тем считаем, что только наличие общих денежных средств, права распоряжаться ими и нести ответственность за их использование может сделать гражданско-правовое сообщество собственников помещений в МКД⁴⁵ реальным заказчиком услуг и работ по договору управления МКД.

В бывших социалистических странах, совершивших успешный переход к рынку в сфере управления многоквартирными домами, законодательно определены механизмы формирования общих средств собственников помещений в МКД, обособленных от средств управляющей организации. Эти механизмы различаются в зависимости от того, является ли сообщество собственников помещений в МКД юридическим лицом или нет. Например,

⁴³ В том числе по причине недавно установленных ограничений на получение персональных данных собственника помещения из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН). В соответствии со статьей 36.3 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», получение из ЕГРН персональных данных (фамилия, имя, отчество, год рождения) собственника помещения в многоквартирном доме, имеющего задолженность по оплате жилищно-коммунальных услуг, для подачи иска в суд возможно только при наличии в ЕГРН заявления собственника о возможности предоставления третьим лицам персональных данных, содержащихся в реестре. Персональные данные могут быть также получены по запросу лицами, указанными в данном законе, в перечень которых не входит организация, управляющая многоквартирным домом.

⁴⁴ См. статью 36.1 ЖК РФ.

⁴⁵ См. пункт 2 статьи 181.1 ГК РФ.

в Венгрии⁴⁶ и Польше⁴⁷ такие сообщества собственников не являются юридическими лицами, но обладают правом открывать счета, куда направляются платежи собственников для дальнейшего покрытия необходимых затрат на содержание общего имущества.

В Словакии⁴⁸ установлено, что, если в МКД не создано товарищество, управляющая организация должна открыть отдельный банковский счет для каждого МКД, находящегося в ее управлении, отличный от собственного счета управляющей организации. На такой счет дома вносятся авансовые платежи «для финансирования эксплуатации дома и для создания фонда технического обслуживания и ремонтов дома». С этого счета управляющий оплачивает коммунальные услуги и работы по ремонту, выполняемые подрядчиками. По этому счету ведется учет поступлений и расходов, а остаток переходит на следующий год.

Аналогичное регулирование было в Эстонии в период, когда создание квартирного товарищества было добровольным⁴⁹. Управляющий многоквартирным домом, в котором не было создано товарищество, был обязан «хранить имущество собственников квартир [денежные средства] отдельно от другого имущества», открывая для дома отдельный банковский счет. Распоряжение денежными средствами на счете осуществлялось по решению общего собрания собственников в МКД. С 1 января 2018 года в Эстонии в каждом МКД в силу закона регистрируется квартирное товарищество как юридическое лицо⁵⁰, соответственно, общие средства формируются на банковском счете товарищества.

В Казахстане с 7 января 2020 года вступили в силу изменения в законодательство, согласно которым для управления многоквартирным домом собственники помещений либо создают некоммерческое юридическое лицо – объединение собственников имущества (ОСИ), либо заключают договор простого товарищества (без образования юридического лица). И в том, и в другом случае действует правило «один дом – один счет»⁵¹.

Таким образом, в законодательстве других стран, которые прошли период приватизации многоквартирного жилищного фонда, или сразу в ходе приватизации и изменения системы управления МКД, или в дальнейшем, на определенном этапе реформ, было установлено, что в каждом МКД собственники помещений формируют общие средства для управления, содержания и ремонта общего имущества в МКД, обособленные от средств иных лиц. Общие средства, с одной стороны, обеспечивают защиту экономических интересов собственников помещений в МКД, а с другой – обеспечивают исполнение общих обязательств собственников в отношениях с третьими лицами (управляющим/управляющей организацией, другими подрядчиками, ресурсоснабжающими организациями).

⁴⁶ См. часть 1 статьи 12 закона Республики Венгрия «О кондоминиумах» CXXXIII: Törvény a társasházakról // Nemzeti Jogszabálytár. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/2003-133-00-00> (дата обращения: 23.05.2024).

⁴⁷ См. пункт 1 части 1 статьи 30 закона Республики Польша «О собственности на жилое помещение»: Ustawa o własności lokali // LEXLEGE. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-wlasnosci-lokali/> (дата обращения: 04.06.2024).

⁴⁸ Товарищества собственников жилья: опыт деятельности разных стран. – Ташкент: Урбан Институт, 2005. – С. 41–43, 59–67.

⁴⁹ Пункт 4 статьи 21 Закона «О квартирной собственности» [RT I, 2000, 92, 601]: Korteriomandiseadus // Riigi Teataja. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/22471> (дата обращения: 22.05.2024).

⁵⁰ Часть 1 статьи 12 закона «О квартирной собственности и квартирных товариществах» [RT I, 13.03.2014, 3]: Korteriomandi- ja korteriühistuseadus // Riigi Teataja. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/531122014001/consolide#> (дата обращения: 19.09.2024).

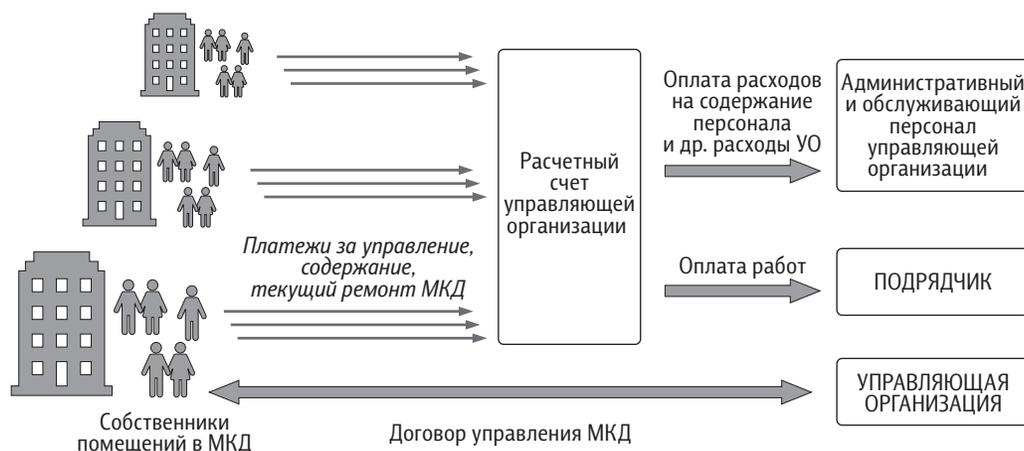
⁵¹ Объединение собственников имущества // Казахстанский центр модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства. URL: https://zhkh.kz/req_bases?cat=13&page=2 (дата обращения: 22.05.2024).

2. Сложившаяся модель управления многоквартирным домом управляющей организацией

Описанные выше особенности российского законодательства привели к формированию модели управления многоквартирными домами, основанной на том, что средства платежей собственников помещений в МКД сразу становятся средствами управляющей организации. Поскольку обычно в ведении управляющей организации находится несколько (часто очень много) МКД, то все средства концентрируются на ее счете и являются имуществом управляющей организации. Данная модель очень схожа с моделью регионального оператора капитального ремонта многоквартирных домов (см. рисунок 1), только в этом случае «общий котел» формируется на счете управляющей организации и не существует утвержденной органом государственной власти программы выполнения работ, которая подлежит контролю. Так же, как и в случае регионального оператора капитального ремонта⁵², управляющая организация на практике может расходовать средства, поступившие от собственников помещений в одном МКД, на выполнение работ в другом МКД (такая возможность законодательством прямо не предусмотрена, но запрет также отсутствует).

Таким образом, сложившаяся модель управления МКД не соответствует общей норме статьи 210 Гражданского кодекса Российской Федерации, которая гласит, что «собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором». Для решения этой проблемы иногда предлагается ввести отдельный учет доходов и расходов по каждому МКД в системе бухгалтерского учета управляющей организации. Считаем, что это предложение, хотя и может повысить прозрачность затрат управляющей организации в отношении каждого МКД, не решает проблему отсутствия правового статуса средств, поступающих от собственников помещений в МКД в управляющую организацию, как общих средств собственников общего имущества в МКД. Всеми средствами единолично и самостоятельно все равно будет распоряжаться управляющая организация.

Рисунок 1. Сложившаяся модель управления многоквартирными домами управляющей организацией



⁵² Право регионального оператора использовать средства, поступившие от собственников помещений в одном доме, на проведение капитального ремонта другого дома, определено частью 4 статьи 179 ЖК РФ.

Сложившуюся модель управления многоквартирным домом управляющей организацией можно охарактеризовать как весьма условно отвечающую договорным рыночным отношениям. Существуют достаточно формальные договоры управления МКД между собственниками помещений и управляющей организацией, когда отсутствует возможность контроля заказчиком за качеством предоставляемых исполнителем услуг и выполняемых им работ по договору и возможность неоплаты непредоставленных услуг, невыполненных работ или услуг, работ, не соответствующих качеству, предусмотренному договором.

Последствиями реализации такой модели управления МКД являются:

- 1) отсутствие ответственного «коллективного собственника» и «коллективного заказчика» в МКД, слабость собственников помещений в МКД как стороны договора управления и необходимость их защиты со стороны государства;
- 2) отсутствие мотивации у собственников помещений в МКД вкладывать средства в поддержание и улучшение состояния общего имущества и повышение энергоэффективности МКД;
- 3) формальные, неработающие договоры управления МКД, зачастую на практике заменяемые решениями органов местного самоуправления и предписаниями надзорных органов;
- 4) неопределенный объем обязательств управляющих организаций, необеспеченность их исполнения платежами собственников помещений в МКД, что создает высокие риски для предпринимательской деятельности в сфере управления МКД;
- 5) увеличивающийся административный контроль над управляющими организациями, в том числе через механизм лицензирования, который не гарантирует ни качество услуг и работ, ни целевое расходование средств, сформированных платежами собственников помещений в МКД;
- 6) отсутствие мотивации у управляющих организаций улучшать качество услуг и работ.

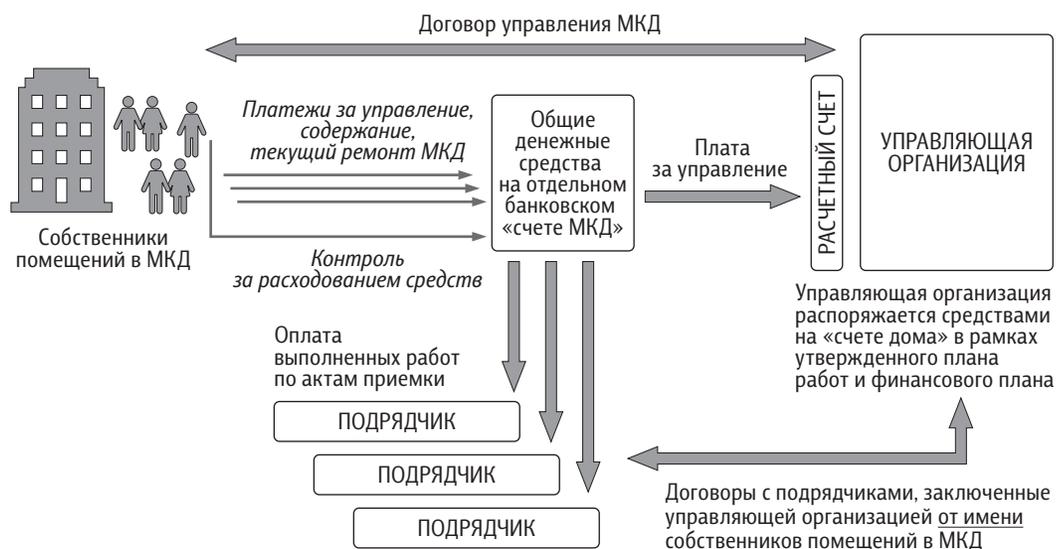
3. Предлагаемая модель управления многоквартирным домом управляющей организацией

Основываясь на проведенном анализе российского законодательства и законодательства других стран, авторами предлагается иная модель управления многоквартирным домом, основанная на формировании собственниками помещений в МКД общих денежных средств на отдельном банковском счете для несения общих расходов на управление, содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД (рисунок 2)⁵³. Тем самым обеспечивается обособление средств собственников от средств управляющей организации, а также расходование таких средств только на МКД, собственниками помещений в котором и сформированы эти средства (такие средства можно назвать «фонд содержания МКД»). За счет этих средств оплачиваются услуги управляющей организации по договору управления МКД, а также работы по содержанию и ремонту МКД, выполняемые подрядчиками.

Обособление средств на отдельном счете позволяет разделить процесс формирования общих денежных средств (путем ежемесячных платежей в установленном размере) и расходования этих средств для оплаты только фактически оказанных услуг и выполненных работ (что не препятствует выплате аванса, если это предусмотрено договором, заключенным с подрядчиком). В случае, если услуга или работа не выполнена или не соответствует по объему и (или) качеству указанным в договоре, они не оплачиваются или оплачиваются в меньшем размере в соответствии с правилами, установленными в договоре.

⁵³ См. материалы Дискуссионного клуба ИЭГ «Альтернативная модель управления многоквартирным домом» // Фонд «Институт экономики города». URL: <https://www.urbanecomics.ru/gallery/ieg-provel-diskussionnyy-klub-alternativnaya-model-upravleniya-mnogokvartirnym-domom> (дата обращения: 16.07.2024).

Рисунок 2. Предлагаемая модель управления многоквартирным домом управляющей организацией



Собственники помещений в МКД получают реальную возможность контролировать исполнение договора управления МКД. Это обеспечивает защиту экономических интересов собственников помещений в МКД и гарантирует исполнение договорных обязательств со стороны управляющей организации.

Поскольку оплата услуг и работ происходит за счет средств собственников, создаются условия, при которых управляющая организация обеспечивает оказание услуг и проведение работ, предусмотренных в годовом плане, а в размере платы собственников в «фонд содержания МКД» предусмотрены соответствующие расходы. Это будет стимулировать собственников помещений в МКД устанавливать размер платы, соответствующий требуемому перечню и объему услуг и работ, а также их стоимости. В случае, если фактические затраты на услуги и работы оказались выше планируемых, собственники должны вносить дополнительный платеж для их покрытия.

Наличие отдельного счета, средства «фонда содержания МКД» на котором принадлежат всем собственникам помещений в МКД, имеет и другие дополнительные преимущества, в том числе позволяет собственникам помещений в МКД:

- формировать средства не только для планового текущего ремонта, но и создавать резервный фонд для непредвиденных ситуаций, проведения аварийных работ;
- оплачивать расходы на проведение общих собраний, на выплату вознаграждения председателю и членам совета МКД, не завися в этом отношении от управляющей организации;
- привлекать заемные средства, например, на текущий ремонт общего имущества МКЖ, благоустройство земельного участка, проведение энергосберегающих мероприятий;
- использовать такие средства для расчетов по энергосервисным контрактам (сегодня с этим существует проблема, поскольку при индивидуальных платежах по договору управления МКД экономия от сокращения потребления коммунальных ресурсов на содержание общего имущества в МКД принадлежит каждому отдельному собственнику помещения и не может использоваться для расчетов с энергосервисной компанией).

Таким образом, обособление общих средств собственников помещений в МКД открывает путь к вложению ими средств в улучшение состояния МКД.

В предлагаемой модели самая важная роль управляющей организации как профессионального бизнеса в сфере управления многоквартирными домами заключается в том, что она предоставляет собственникам достоверную информацию о состоянии общего имущества в МКД, обоснованные предложения по необходимому перечню услуг и работ для надлежащего содержания общего имущества и требуемому размеру общих расходов и, соответственно, размеру платы на содержание общего имущества, разрабатывает планы выполнения работ и ремонтов. Исполнение именно этих управленческих функций требует компетенций, которые должны подтверждаться при лицензировании данной деятельности, а их исполнение должно быть предметом контроля со стороны лицензирующего органа.

В предлагаемой модели все услуги управляющей организации оплачиваются из средств «фонда содержания МКД» в размере, установленном договором управления МКД. Управляющая организация по-прежнему отвечает за подбор исполнителей, подрядчиков для выполнения работ по содержанию и ремонту МКД, несет ответственность за их деятельность. В ее обязанности по договору также должна входить работа по обеспечению сбора платежей и взысканию задолженности.

Управляющая организация может оставаться распорядителем средств «фонда содержания МКД» в рамках утвержденного годового плана работ и финансового плана его реализации. Уполномоченные собственниками лица (например, совет МКД) будут контролировать расходование средств управляющей организацией с периодичностью, установленной договором управления МКД. При недостаточности средств в «фонде содержания дома» для оплаты запланированных услуг или работ управляющая организация должна иметь право после согласования с советом МКД направить собственникам требование об уплате дополнительного взноса (платежа) для восполнения дефицита средств.

Таким образом, в предлагаемой модели меняется акцент в определении основной роли и ответственности управляющей организации: она становится профессиональным помощником собственников в принятии грамотных решений в отношении содержания общего имущества МКД и организатором исполнения принятых собственниками решений. Обязанности и ответственность управляющей организации, связанные с исполнением решений собственников, определяются договором управления МКД. Такой договор становится основным механизмом регулирования отношений между сторонами.

Органы государственного жилищного надзора в случае выявления ненадлежащего содержания (состояния) общего имущества в МКД должны направлять требования об устранении выявленных нарушений собственникам помещений в МКД, а не управляющей организации. Управляющая организация выполняет организационную функцию: созыв общего собрания для принятия собственниками решения, необходимого для исполнения предписания, а затем организация исполнения принятого решения.

Предлагаемая модель не только соответствует общему правилу ответственности собственников за принадлежащее им имущество и защищает экономические интересы собственников в отношениях с третьими лицами, но и создает нормальные условия для профессионального бизнеса по управлению многоквартирными домами.

Поскольку размер общих расходов на управление МКД, содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД в предлагаемой модели будет формироваться, исходя из согласованного годового плана (конкретного перечня услуг и работ) конкретного МКД и рыночной цены услуг и работ, это дает возможность исполнителям услуг и работ, в том числе управляющим организациям, формировать цены на свои услуги и работы по рыночным принципам (и стимулирует их к этому). Информация о ценах на услуги и работы должна быть доступна неограниченному кругу лиц. На наш взгляд, это постепенно приведет к повышению ценовой конкуренции на рынке услуг и работ в сфере управления и содержания многоквартирных домов, а также к пониманию собственниками помещений в МКД реального размера необходимых затрат на содержание своего дома.

4. Необходимые изменения законодательства для реализации предлагаемой модели управления многоквартирным домом управляющей организацией

Для реализации предлагаемой модели управления многоквартирными домами управляющими организациями у собственников помещений в МКД должно быть право формировать «фонд содержания МКД» на отдельном банковском счете. Сами средства «фонда содержания МКД» должны иметь статус общих средств собственников помещений в МКД, аналогично общим средствам фонда капитального ремонта, формируемого на специальном счете⁵⁴.

В отношении того, на каком банковском счете может формироваться «фонд содержания МКД», возможны разные варианты. Во-первых, можно определить отдельный вид специального счета с регулированием его особенностей Жилищным кодексом, как это сделано в отношении специального счета для фонда капитального ремонта многоквартирного дома⁵⁵. В этом случае счет для «фонда содержания МКД» сможет открывать на свое имя управляющая организация или иное лицо, определенное законом.

Второй вариант – открытие номинального счета в соответствии с ГК РФ⁵⁶. В этом случае владельцем счета также будет управляющая организация, а бенефициарами – собственники помещений в МКД. Порядок расходования средств со счета будет определяться договором номинального счета.

И еще один вариант – наделить гражданско-правовое сообщество сособственников общего имущества в МКД⁵⁷ определенной правоспособностью (без регистрации юридического лица), в том числе иметь отдельный банковский счет для формирования общих денежных средств, и обязанностью обеспечить надлежащее содержание общего имущества в МКД (по аналогии с опытом других стран, который описан выше). Такое сообщество через уполномоченного представителя может действовать от имени всех собственников помещений в МКД как коллективный заказчик работ и услуг, заключать договоры, касающиеся управления МКД и содержания общего имущества, выступать в суде и отвечать по обязательствам обособленными денежными средствами на своем счете. Для дальнейшего развития правоспособности гражданско-правового сообщества сособственников общего имущества (без образования юридического лица) возможно внесение изменений в Жилищный кодекс, в том числе в части принятия общим собранием собственников помещений в МКД решения об открытии специального счета для формирования и использования «фонда содержания МКД» и иных необходимых решений.

Каждый из названных вариантов открытия отдельного банковского счета для обособления общих средств собственников помещений в МКД, на наш взгляд, реализуем, имеет свои особенности и в любом случае требует внесения изменений в законодательство.

Предлагаемая модель управления МКД управляющей организацией предполагает общую финансовую ответственность сособственников помещений в МКД за содержание общего имущества и по обязательствам по договорам перед исполнителями услуг и работ, в том числе по договору управления МКД перед управляющей организацией. Чтобы сообщество сособственников могло нести такую ответственность, необходимо, чтобы каждый собственник помещения в МКД нес ответственность перед сообществом сособственников за неучастие в общих расходах по содержанию общего имущества в МКД.

⁵⁴ См. статью 36.1 ЖК РФ.

⁵⁵ См. главу 16 ЖК РФ.

⁵⁶ Регулирование номинального банковского счета осуществляется статьями 860.1–860.6 ГК РФ. Номинальный счет позволяет владельцу счета осуществлять операции с денежными средствами, права на которые принадлежат другому лицу-бенефициару. Права на денежные средства, поступающие на номинальный счет, принадлежат бенефициару. Номинальный счет может открываться для совершения операций с денежными средствами, права на которые принадлежат нескольким лицам-бенефициарам (см. пункт 1 статьи 860.1 ГК РФ).

⁵⁷ См. пункт 2 статьи 181.1 ГК РФ.

В предлагаемой модели неплатежи отдельного собственника в «фонд содержания МКД» должны рассматриваться как нарушение общих интересов всех сосособственников.

Соответственно, у сообщества сосособственников должно быть установленное законом право принимать меры в отношении недобросовестных участников сообщества. Разработка таких мер может опираться на опыт законодательного регулирования в других странах и предусматривать набор возможных мер, которые вправе использовать сообщество сосособственников, вплоть до установления залога на помещение собственника в качестве обеспечения обязательства по уплате установленных платежей и отчуждения заложенного помещения добровольно или в рамках обращения взыскания на предмет залога по решению суда для возмещения долга по таким обязательствам.

Например, в Польше сообщество сосособственников помещений в МКД наделено правом обращаться в суд с иском против недобросовестных собственников и взыскивать средства в рамках исполнительного производства. Помимо этого, если собственник помещения имеет длительную задолженность, или грубо и постоянно нарушает действующие правила дома, или из-за своего ненадлежащего поведения делает использование общего имущества затруднительным, сообщество сосособственников может потребовать продажи помещения этого собственника на аукционе⁵⁸. В 2022 году в Польше было рассмотрено 13,1 тысяч судебных дел о принудительной продаже помещений, что говорит о применяемости этих положений закона на практике⁵⁹.

Без подобных законодательно установленных мер в России сообщество сосособственников помещений в МКД, формирующее «фонд содержания МКД» на отдельном счете, станет заложником отдельных недобросовестных участников сообщества.

5. Возможные пути трансформации системы управления многоквартирными домами

Представляется, что система управления МКД в России сегодня находится на перепутье. Дальнейшее развитие сферы управления МКД, на наш взгляд, может происходить по следующим совершенно различным направлениям.

А. Нарастивание присутствия государства в сфере управления МКД.

Это может быть реализовано путем ужесточения требований к управляющим организациям для получения лицензии и усиления лицензионного контроля; внедрения модели «гарантирующей управляющей организации» и постепенного вытеснения малого и среднего частного бизнеса с этого рынка; введения правил ценообразования на услуги и работы управляющих организаций и (или) установления обязательного минимального размера платы за содержание жилого помещения; продолжения практики вытеснения ТСЖ и ЖСК; сокращения доли МКД, в которых фонд капитального ремонта формируется на специальном счете.

На наш взгляд, это путь к отказу от рыночных отношений в сфере управления МКД, концентрации рынка услуг по управлению МКД в руках государственных, муниципальных организаций и крупного частного бизнеса, аффилированного с властью. Исходя из оценки текущей ситуации, вероятность реализации данного варианта считаем весьма высокой.

Б. Оставить всё как есть.

Этот вариант также вполне вероятен и может быть выбран потому, что государство не готово к системным изменениям. Существует мнение, что все устали от многочисленных изменений в Жилищный кодекс, а если всё оставить как есть, то все, кто способен, приспособятся.

⁵⁸ См. статью 16 закона Республики Польша «О собственности на жилые помещения»: Ustawa o własności lokali // LEXLEGE. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-wlasnosc-lokali/> (дата обращения: 25.04.2024).

⁵⁹ Myna A., Dymek W., Housing Economy and Municipal Infrastructure in 2022. – Statistical Office in Lublin, Centre of Dwellings and Communal Statistics. P. 11–12.

В. Возврат к идее формирования «ответственного коллективного собственника» и рыночных отношений в управлении МКД, что, на наш взгляд, представляется необходимым, но очень трудно реализуемым направлением.

Для этого необходимы пересмотр ответственности собственников помещений за состояние МКД; развитие правового статуса собственников помещений в МКД как гражданско-правового сообщества, обладающего определенной правоспособностью, в том числе в части формирования «фонда содержания МКД» и распоряжения общими средствами на таком обособленном счете; обеспечение доступа сообщества собственников к заемным средствам для улучшения состояния МКД, в том числе для проведения капитального ремонта; сдвиг фокуса при лицензировании управляющих организаций на квалификацию управленческого персонала и постепенный переход к добровольному саморегулированию в сфере управления МКД.

При этом необходимо учесть, что управление МКД, как жизнеобеспечивающая сфера, в любом случае не должно подвергаться насильственным и резким изменениям. Необходимо ориентироваться на готовность как собственников помещений в МКД, так и профессионального бизнеса взаимодействовать по новым правилам.

В связи с этим предлагается расширить перечень возможных способов управления МКД, определенных частью 2 статьи 161 ЖК РФ, чтобы у собственников было больше возможностей для выбора. Во-первых, предлагается сохранить существующие сегодня способы управления МКД⁶⁰, которые могут продолжать использовать собственники помещений в МКД, управляющие организации и обслуживающие организации (при способе управления МКД непосредственно собственниками), если участников отношений устраивает существующее положение и они достигают договоренности по условиям договоров, в том числе о размере платы на содержание и текущий ремонт МКД:

- 1) непосредственное управление собственниками помещений в МКД, количество квартир в котором составляет не более чем 30 (при этом собственники помещений в МКД заключают договоры оказания услуг по содержанию и (или) выполнению работ по ремонту общего имущества в таком доме с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности, и вносят плату по договору указанным лицам)⁶¹;
- 2) управление товариществом собственников жилья либо жилищным, жилищно-строительным кооперативом (с возможностью заключить договор управления многоквартирным домом с управляющей организацией)⁶²;
- 3) управление управляющей организацией (с заключением договора управления многоквартирным домом)⁶³.

Такие существующие способы управления МКД предлагается дополнить следующими новыми способами:

- 4) управление сообществом собственников помещений в МКД, формирующим «фонд содержания МКД» на отдельном счете, которое осуществляется:
 - а) непосредственно таким сообществом (при количестве квартир в МКД не более чем 30); при реализации такого способа сообществом собственников помещений в МКД должно заключить договоры с подрядчиками по оказанию услуг и выполнению работ по содержанию и текущему ремонту МКД;
 - б) с привлечением управляющей организации по договору оказания услуг по управлению МКД⁶⁴.

Это новый способ управления МКД, предназначенный для собственников помещений в МКД, реализующих в настоящее время способ непосредственного управления или

⁶⁰ См. часть 2 статьи 161 ЖК РФ.

⁶¹ См. пункт 1 части 2 статьи 161, статью 164 ЖК РФ.

⁶² См. пункт 2 части 2 статьи 161, пункт 1 части 1 статьи 137 ЖК РФ.

⁶³ См. пункт 3 части 2 статьи 161, статью 162 ЖК РФ.

⁶⁴ Предлагается использовать иное название договора, чтобы отличать данный способ управления от способа «управление управляющей организацией».

управления управляющей организацией, но которых не устраивает существующее положение, и они хотят и готовы взять на себя ответственность за свой МКД, формировать общие средства и контролировать их использование;

- 5) управление региональной гарантирующей управляющей организацией – новый способ для случая, когда собственники помещений в МКД самостоятельно не выбрали или не реализовали выбранный способ управления из выше приведенных, в том числе по причине недостижения соглашения с управляющей организацией (обслуживающей организацией) по размеру платы. Региональная гарантирующая управляющая организация назначается (или отбирается по конкурсу) уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Условия договора управления МКД с такой организацией определяет уполномоченный орган, включая размер платы за содержание жилого помещения для собственников помещений в таких МКД.

По нашему мнению, в результате все перечисленные способы управления МКД будут отвечать любой степени готовности (неготовности) собственников помещений в МКД участвовать в управлении принадлежащим им общим имуществом, дадут возможность профессиональному бизнесу брать (или не брать) на себя ответственность за общее имущество собственников помещений в МКД, но при этом не оставлять без управления МКД, которыми не готов управлять бизнес.

В заключение еще раз необходимо подчеркнуть, что предлагаемые в настоящей статье возможные направления трансформации системы управления МКД направлены на постепенное преодоление кризиса в этой сфере, предоставление собственникам помещений в МКД приоритета в принятии решений, связанных с управлением МКД, и достижение баланса прав, обязанностей и ответственности участников процесса управления МКД.

И. В. Колесников,
руководитель проекта Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»,
кандидат технических наук

ПРОБЛЕМЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ

В статье представлены результаты анализа судебных дел по наиболее спорным вопросам управления многоквартирным домом, решения по которым принимались судами высших инстанций в период с 2006 года по 2022 год. Автором также анализируются наиболее противоречивые законодательные нормы, которые в том числе и порождали такие споры, сделаны предложения по законодательному урегулированию наиболее важных выявленных спорных вопросов.

Введение

Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – ЖК РФ, Жилищный кодекс) был принят в конце 2004 года и введен в действие с 1 марта 2005 года¹. Вопросы управления многоквартирными домами (МКД), регулируемые данным кодексом, являются актуальными для всех участников жилищных правоотношений: собственников и нанимателей жилья, организаций, осуществляющих управление МКД, органов местного самоуправления и государственной власти. В Жилищный кодекс с момента его принятия вносились многочисленные изменения, тем не менее споры по применению его норм продолжают.

С целью выявления наиболее спорных вопросов в сфере управления МКД Фондом «Институт экономики города» за счет средств Целевого капитала в 2023 году было проведено исследование судебной практики в сфере управления многоквартирными домами², которое направлено не только на отражение позиций судов по отобраным для проведения анализа вопросам управления МКД, но и на выявление спорных ситуаций, причиной которых стали те или иные требования (нормы) жилищного законодательства, по-разному трактуемые участниками споров, или пробелы в законодательстве.

В целях учета наиболее широкого спектра судебных решений анализ был проведен за период с 2006 года (второй год после принятия ЖК РФ) по 2022 год. Анализ спорных ситуаций и судебных решений по ним был дополнен анализом самих законодательных норм, на основе которых судами осуществлялось решение спорных ситуаций, а также были подготовлены предложения по совершенствованию норм жилищного законодательства в целях исключения возможности их неоднозначной трактовки как участниками жилищных правоотношений в сфере управления МКД, так и судами.

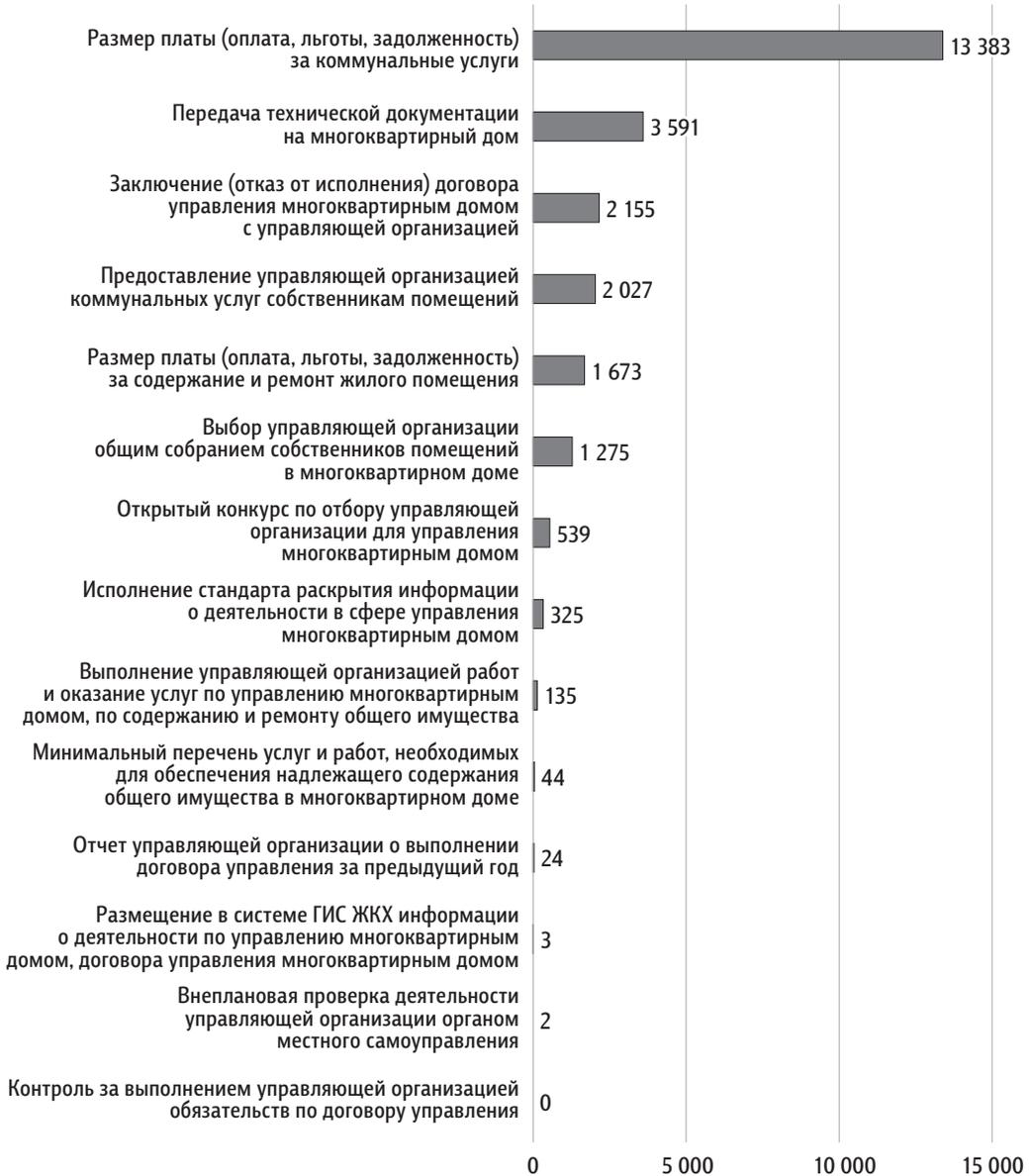
¹ См. Федеральный закон от 29 февраля 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

² Анализ судебной практики по вопросам управления многоквартирными домами // Фонд «Институт экономики города». URL: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/analiz_sudebnoi_praktiki_po_upravleniyu_mkd_.pdf (дата обращения: 23.09.2024).

1. Оценка количества судебных решений в сфере управления многоквартирными домами

В целях проведения исследования судебной практики по вопросам, связанным с управлением МКД, был осуществлен поиск судебных решений в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс» (далее – СПС «КонсультантПлюс»). Данная правовая система позволяет осуществлять поиск судебных решений по заданным ключевым словам

Рисунок 1. Количество судебных решений по ключевым вопросам управления многоквартирными домами за период 2006–2022 годов



Источник: составлено автором по данным СПС «КонсультантПлюс»

(словосочетаниям). Ключевые слова, которые могли бы отражать предмет судебных споров в сфере управления МКД, выбраны из норм раздела VIII «Управление многоквартирными домами» ЖК РФ. Было выделено 14 ключевых вопросов в порядке их расположения в тексте указанного раздела Жилищного кодекса.

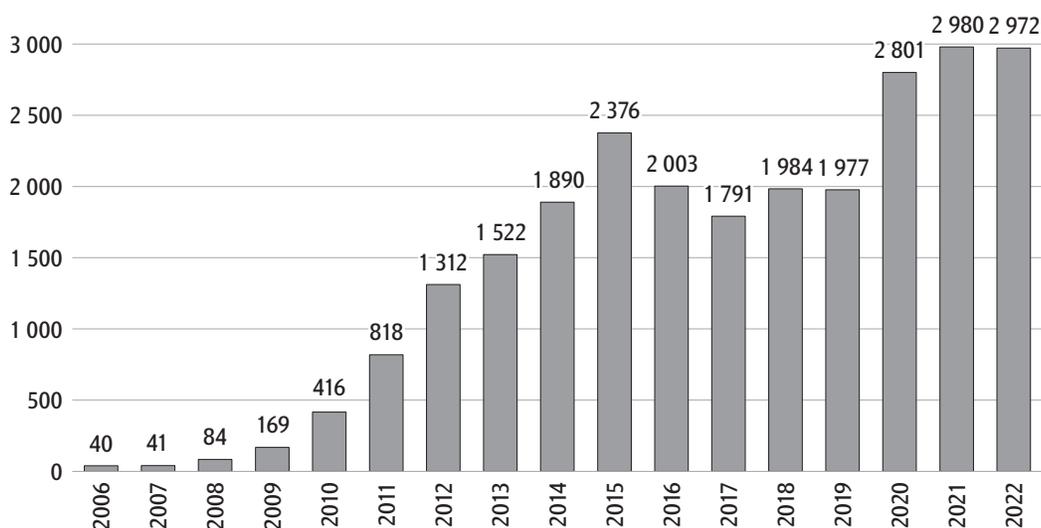
На рисунке 1 приведены данные о количестве судебных решений по каждому из 14 выбранных ключевых вопросов в целом за период 2006–2022 годов, отобранных с помощью основного поиска в СПС «КонсультантПлюс».

Наибольшее количество судебных решений за период 2006–2022 годов было принято по вопросу о размере платы за коммунальные услуги – 13 383 решения (53,2 % от общего количества решений), наименьшее – по вопросу проведения внеплановой проверки органами местного самоуправления деятельности управляющей организации, два решения за весь период анализа. Судебных споров, связанных с проведением контроля за выполнением управляющей организацией обязательств по договору управления МКД, выявлено не было. Помимо споров о размере платы за коммунальные услуги, значительное количество споров за период 2006–2022 годов отмечается по следующим вопросам:

- передача технической документации на МКД – 3591 решение (14,3 % от общего количества решений);
- заключение договора управления МКД – 2155 решений (8,6 % от общего количества решений);
- предоставление управляющей организацией коммунальных услуг – 2027 решений (8,1 % от общего количества решений);
- размер платы за содержание и ремонт жилого помещения – 1673 решения (6,6 % от общего количества решений);
- выбор управляющей организации общим собранием собственников помещений – 1275 решений (5,1 % от общего количества решений).

Сравнительно небольшое количество судебных споров по таким вопросам управления МКД, как выполнение управляющей организацией работ по содержанию и ремонту общего имущества, отчет управляющей организацией об исполнении договора управления

Рисунок 2. Количество судебных решений по выбранным ключевым вопросам управления многоквартирными домами в период 2006–2022 годов



Источник: составлено автором по данным СПС «КонсультантПлюс»

МКД и отсутствие споров по вопросу контроля со стороны собственников за выполнением управляющей организацией обязательств по договору управления МКД может свидетельствовать о том, что большая часть собственников не вовлечена в управление своими домами. При способе управления МКД управляющей организацией собственники обычно не консолидированы, также ограничены их возможности контролировать деятельность управляющей организации и применять штрафные санкции за невыполнение работ, не оказание услуг или несоответствие их качества нормативным требованиям и (или) условиям договора управления МКД. Представляется, что это в том числе определяет низкую судебную активность собственников помещений в МКД в качестве истцов в судах по таким вопросам.

Общее количество судебных решений разных инстанций с указанными на рисунке 1 ключевыми требованиями в целом по Российской Федерации за период анализа 2006–2022 годов составило 25 176 решений. При этом количество таких судебных решений выросло с 40 в 2006 году до 2972 в 2022 году (см. рисунок 2).

2. Объект содержательного анализа судебной практики по вопросам управления многоквартирными домами

В целях детального содержательного анализа судебной практики по выбранным ключевым вопросам управления МКД путем расширенного поиска в СПС «КонсультантПлюс» были отобраны судебные дела, которые в конечном итоге рассматривались высшей судебной инстанцией – Верховным судом Российской Федерации (далее – ВС РФ). Дальнейший анализ осуществлялся в отношении тех ключевых вопросов управления МКД, по которым ВС РФ рассматривалось наибольшее количество дел. В результате были отобраны 78 судебных дел, рассмотренных ВС РФ, по следующим вопросам:

- 1) размер платы за содержание и ремонт жилого помещения – 29 решений ВС РФ;
- 2) заключение договора управления МКД – 28 решений ВС РФ;
- 3) передача технической документации на МКД – 11 решений ВС РФ;
- 4) выбор управляющей организации общим собранием собственников помещений в МКД – 10 решений ВС РФ.

В настоящей статье кратко представлены результаты анализа по первым трем из указанных вопросов. Более полное описание полученных результатов, в том числе по четвертому указанному вопросу, представлено в исследовании Фонда «Институт экономики города» «Анализ судебной практики по вопросам управления многоквартирными домами»³.

3. Размер платы за содержание и ремонт жилого помещения

3.1. Результаты анализа судебной практики по вопросу размера платы за содержание и ремонт жилого помещения

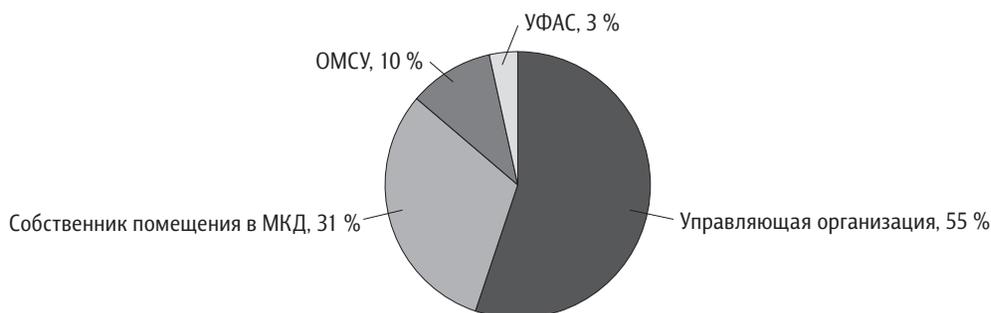
Сторонами рассмотренных споров о размере платы за содержание и ремонт жилого помещения в основном выступали управляющие организации, органы государственного жилищного надзора (ОГЖН), органы местного самоуправления (ОМСУ).

Заявителями, обратившимися в ВС РФ с заявлением (кассационной жалобой) за защитой своих интересов (далее – заявители в ВС РФ), в спорах о заключении договора

³ Анализ судебной практики по вопросам управления многоквартирными домами // Фонд «Институт экономики города». URL: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/analiz_sudebnoi_praktiki_po_upravleniyu_mkd_.pdf (дата обращения: 23.09.2024).

управления в основном выступали управляющие организации (в 55 % рассмотренных в рамках настоящей работы судебных дел по данному вопросу), собственники помещений в МКД (в 31 % таких судебных дел) и ОМСУ (в 10 % таких судебных дел), а также управление Федеральной антимонопольной службы по субъекту Российской Федерации (далее – УФАС) (см. рисунок 3).

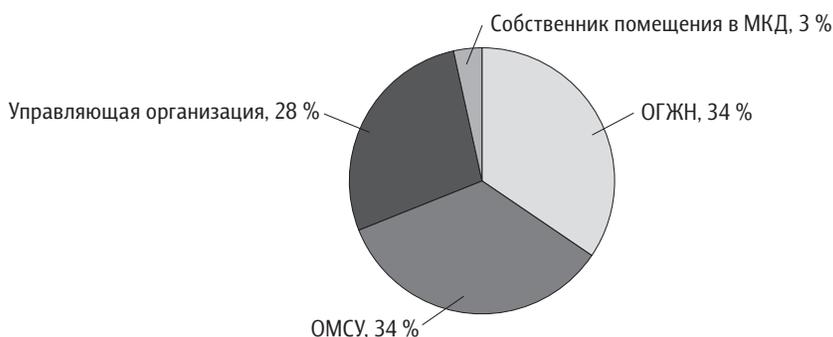
Рисунок 3. Заявители в Верховный суд Российской Федерации в спорах о размере платы за содержание и ремонт жилого помещения



Источник: составлено автором по данным СПС «КонсультантПлюс»

Другой стороной⁴ в спорах о заключении договора управления, дошедших до ВС РФ, в основном выступали ОГЖН (в 34 % таких судебных дел), ОМСУ (в 34 % таких судебных дел) и управляющие организации (в 28 % таких судебных дел), а также собственник помещения в МКД (см. рисунок 4).

Рисунок 4. Ответчики в спорах о размере платы за содержание и ремонт жилого помещения в Верховном суде Российской Федерации



Источник: составлено автором по данным СПС «КонсультантПлюс»

Значительная часть таких судебных споров (34 %) – это споры между управляющими организациями и ОГЖН по итогам проверки ОГЖН управляющих организаций на основании жалоб собственников помещений в МКД о повышении управляющей организацией размера платы за содержание жилого помещения в одностороннем порядке.

⁴ Другой стороной споров могли быть как истец – лицо, обратившееся с иском в суд первой инстанции, так и ответчик – лицо, на которое истец указывает как на нарушителя своего права в суде первой инстанции.

Следует отметить, что в схожих ситуациях судами принимаются различные решения по данному вопросу. Так, решением по делу № А46-8874/2017⁵ суд подтвердил правомерность повышения размера платы управляющей организацией, так как размер платы, утвержденный на общем собрании, не учитывал необходимость выполнения всех работ и услуг, предусмотренных минимальным перечнем услуг и работ, обеспечивающих надлежащее содержание общего имущества в МКД⁶. При рассмотрении аналогичного дела № А60-28206/2017⁷ суд, напротив, указал, что увеличение управляющей организацией в одностороннем порядке размера платы за содержание и ремонт общего имущества в МКД без учета решения общего собрания собственников помещений противоречит требованиям жилищного законодательства⁸.

Примечательны различные решения судов в тех случаях, когда управляющая организация повысила размер платы на основании того, что договор управления МКД содержал условие о ежегодной индексации размера платы, указанного в договоре и установленном по решению общего собрания при заключении договора. Например, в деле № А43-38632/2017⁹ суд принял решение о правомерности повышения размера платы управляющей организацией в одностороннем порядке в указанном случае. С другой стороны, в деле № А75-10618/2015¹⁰ суд принял иное решение: размер платы может повышаться только по решению общего собрания собственников помещений в МКД. В первом случае суд принял во внимание, что ежегодная индексация размера платы предусмотрена договором управления МКД, а во втором случае судом указано, что целевое, по мнению управляющей организации, использование полученных денежных средств, а также экономическая обоснованность увеличения размера платы не имеют юридического значения, поскольку юридически значимыми обстоятельствами для разрешения спора являются соблюдение порядка определения и процедуры изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения, установленных жилищным законодательством.

Другая часть судебных споров о размере платы за содержание жилого помещения (дело № А42-3666/2016¹¹, дело № А62-3593/2016¹²) связана со спорами между управляющими организациями, осуществляющими управление МКД, в которых все или большая часть жилых помещений находятся в государственной собственности, и ОМСУ. Суть таких исков – об обязанности местной администрации установить размер платы за содержание и ремонт для нанимателей жилых помещений государственного жилищного фонда в МКД, находящемся в управлении управляющей организации, в том числе с учетом индивидуальных особенностей каждого МКД. Суд обязал местную администрацию установить размер платы за содержание и ремонт жилых помещений, которые предоставлены нанимателям жилых помещений государственного жилищного фонда, так как в соответствии с частью 3 статьи 156 ЖК РФ размер платы за содержание жилого помещения для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда устанавливается ОМСУ.

Представляется, что в данном случае спор возник из-за того, что ОМСУ, установив по результатам конкурса по отбору управляющей организации для управления МКД,

⁵ Определение Верховного суда Российской Федерации от 29 октября 2018 года № 304-КГ18-17518.

⁶ Минимальный перечень услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 290.

⁷ Определение Верховного суда Российской Федерации от 1 июня 2018 года № 309-КГ18-6345.

⁸ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от 18 апреля 2023 года № 45-КГ23-2-К7 по делу № 2-684/2021.

⁹ Определение Верховного суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 301-КГ18-22044.

¹⁰ Определение Верховного суда Российской Федерации от 24 июня 2016 года № 304-КГ16-8003.

¹¹ Определение Верховного суда Российской Федерации от 9 октября 2017 года № 307-КГ17-13648.

¹² Определение Верховного суда Российской Федерации от 17 июля 2017 года № 310-КГ17-8331.

в котором большая часть жилых помещений находится в государственной собственности¹³, размер платы для собственников помещений в МКД, в том числе для собственников государственного и муниципального жилищных фондов, отдельно, вне процедуры конкурса, не установил размер такой платы для нанимателей, поскольку наниматель жилого помещения вносит плату за содержание жилого помещения вместо собственника жилого помещения (см. часть 4 статьи 155 ЖК РФ).

Судами также рассматривались споры в связи с разным толкованием части 4 статьи 155 ЖК РФ, в соответствии с которой, если размер платы, вносимой нанимателем жилого помещения по договору социального найма и договору найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда в МКД, меньше, чем размер платы, установленный договором управления МКД для собственников помещений в МКД, оставшаяся часть платы вносится наймодателем этого жилого помещения в согласованном с управляющей организацией порядке. Так, согласно делу № А13-6157/2012¹⁴, управляющая организация обратилась в суд с заявлением о взыскании с ОМСУ задолженности нанимателей по оплате содержания жилого помещения. Предъявленная ко взысканию задолженность представляла собой разницу между платой, внесенной нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, и платой, установленной договорами управления МКД. В удовлетворении исковых требований управляющей организации к ОМСУ было отказано. Суд указал, что в соответствии с частью 4 статьи 155 ЖК РФ обязанность наймодателя осуществить указанную в этой норме выплату может иметь место только в случае установления в договоре управления платежей, не предусмотренных в договоре социального найма.

Существуют также судебные споры в отношении размера платы за нежилое помещение в МКД. Так, ВС РФ было рассмотрено дело № А75-13021/2021¹⁵, в рамках которого собственник нежилого помещения в МКД обратился с исковым заявлением к управляющей организации об урегулировании разногласий по размеру платы за содержание и ремонт жилого помещения, объяснив свою позицию тем, что на общем собрании собственников помещений был установлен размер платы за содержание жилого помещения, а управляющая организация не осуществляет содержание нежилого помещения. Суд не удовлетворил требования данного собственника, указав, что в соответствии с частью 4 статьи 162 ЖК РФ условия договора управления устанавливаются одинаковыми для всех собственников помещений в МКД.

Анализ судебной практики выявил хотя и единичный, но важный спор об изменении размера платы за содержание жилого помещения при невыполнении работ и (или) ненадлежащем качестве выполненных работ. Гражданин обратился в ВС РФ¹⁶ с заявлением о признании частично недействующими пунктов 28, 29, 35, 40 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме¹⁷, а также пунктов 6, 15, 16 Правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг

¹³ В соответствии с частью 2 статьи 163 ЖК РФ управление МКД, в котором доля в праве общей собственности на общее имущество в МКД Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования составляет более чем пятьдесят процентов или все помещения в МКД находятся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, осуществляется на основании договора управления данным домом, заключенного с управляющей организацией, выбранной по результатам открытого конкурса, который проводится ОМСУ в порядке, установленном Правилами проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2006 года № 75.

¹⁴ Определение Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 16 сентября 2013 года № ВАС-7111/13.

¹⁵ См. определение Верховного суда Российской Федерации от 19 декабря 2022 года № 304-ЭС22-23745.

¹⁶ Решение Верховного суда Российской Федерации от 5 сентября 2012 года № АКПИ12-1004.

¹⁷ Данные пункты сводятся в основном к тому, что размер платы за содержание жилого помещения и размеры обязательных платежей и (или) взносов, связанных с оплатой расходов на содержание общего имущества, должны быть соразмерны утвержденному перечню, объемам и качеству услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества.

и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491. Гражданин утверждал, что данные нормы нарушают права собственника жилого помещения в МКД на оплату услуг и работ по содержанию общего имущества в объеме, соответствующем оказанным услугам и выполненным работам надлежащего качества. Суд отказал в удовлетворении требований гражданина, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит законодательству.

3.2. Проблемы законодательного регулирования вопросов установления размера платы за содержание и ремонт жилого помещения

Вопросы, связанные с установлением размера платы за содержание и ремонт жилого помещения, регулируются нормами разделов VII¹⁸ и VIII¹⁹ ЖК РФ и отдельными подзаконными актами. Анализ указанных норм с учетом результатов анализа судебной практики показал наличие следующих проблем регулирования. Сразу надо отметить, что в основном такие проблемы сводятся к терминологической нечеткости, что порождает двусмысленность и противоречивость отдельных норм Жилищного кодекса в части установления размера платы за содержание и ремонт жилого помещения.

1. Использование разных терминов при регулировании вопросов размера платы, которую должны уплачивать собственники помещений в МКД («плата за содержание жилого помещения», «плата за содержание и ремонт жилого помещения»), создают основу для разных подходов к определению размера платы по договору управления МКД и разной трактовки ответственности управляющей организации перед собственниками помещений за капитальный ремонт общего имущества в МКД. Под каждым таким термином подразумевается (может подразумеваться) разная структура платы, что влияет на определение ее размера собственниками помещений в МКД или в установленных законом случаях ОМСУ.

Термин «плата за содержание жилого помещения» используется в статье 154 ЖК РФ при описании структуры платы за жилое помещение для нанимателей и собственников жилых помещений²⁰. Такая плата включает в себя в том числе плату за текущий ремонт общего имущества в МКД. Взнос на капитальный ремонт не входит в состав платы за содержание жилого помещения. Он является отдельной частью платы за жилое помещение для собственников помещений в МКД²¹.

Термин «плата за содержание и ремонт жилого помещения» используется в пункте 3 части 3 статьи 162 ЖК РФ как одно из условий договора управления МКД. Такой термин не предполагает разделение понятия «ремонт» на текущий ремонт и капитальный ремонт общего имущества в МКД. Таким образом, в статье 162 ЖК РФ используется термин, отличающийся по смысловому содержанию от терминов статьи 154 ЖК РФ.

Такие терминологические различия порождают следующие противоречия. Во-первых, использование в статье 162 ЖК РФ термина «плата за содержание и ремонт жилого помещения» в совокупности с частью 2.3 статьи 161 ЖК РФ, согласно которой «при управлении многоквартирным домом управляющей организацией она несет ответственность перед собственниками помещений в многоквартирном доме за оказание всех услуг и (или) выполнение работ, которые обеспечивают надлежащее содержание общего имущества в данном доме», даже если какие-то из этих услуг и работ не включены в перечень услуг и работ

¹⁸ Раздел VII (статьи 153–160) ЖК РФ: Предоставление коммунальных услуг. Плата за жилое помещение и коммунальные услуги.

¹⁹ Раздел VIII (статьи 161–165) ЖК РФ: Управление многоквартирными домами.

²⁰ См. пункт 2 части 1 и пункт 1 части 2 статьи 154 ЖК РФ.

²¹ См. пункт 2 части 2 статьи 154 ЖК РФ.

по договору управления и не учтены при определении размера платы. При этом часть 2.3 статьи 161 ЖК РФ содержит отсылку к правилам содержания общего имущества в многоквартирном доме, а не к минимальному перечню услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, установленному постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 290. Это создает основу для предъявления управляющей организации требований о выполнении значительно большего перечня услуг и работ, чем установлено минимальным перечнем. Использование термина «плата за содержание и ремонт жилого помещения» при установлении в статье 162 ЖК РФ существенных условий договора управления также создает основу для неправильного, на взгляд автора, понимания, что управляющая организация отвечает перед собственниками помещений за выполнение работ по капитальному ремонту за счет платы за содержание и ремонт жилого помещения, установленной для собственников помещений договором управления МКД.

Во-вторых, противоречия между решениями общего собрания и договорными условиями. Так, при управлении МКД управляющей организацией, выбранной общим собранием собственников помещений в МКД, общее собрание с учетом предложений управляющей организации должно определить размер «платы за содержание жилого помещения» в МКД (в соответствии с частью 7 статьи 156 ЖК РФ), в то время как в договоре управления многоквартирным домом должен быть указан порядок определения размера «платы за содержание и ремонт жилого помещения» (в соответствии с пунктом 3 части 3 статьи 162 ЖК РФ).

В результате внимательного анализа указанных норм можно сделать вывод, что размер ни одного из двух указанных видов платы на самом деле не может быть определен (утвержден) общим собранием собственников помещений в МКД, поскольку каждый из этих видов платы содержит такую составляющую, как плата за коммунальные ресурсы, потребляемые при использовании и содержании общего имущества. Размер платы за коммунальные ресурсы определяется по особым правилам²² и не может быть предметом соглашения между управляющей организацией и собственниками помещений в МКД. Кроме того, как было указано выше, в размер платы за содержание жилого помещения входит только плата за текущий ремонт²³, а в размер платы за содержание и ремонт жилого помещения, устанавливаемой в рамках договора управления МКД, должна входить плата как за текущий, так и за капитальный ремонт.

При этом взнос на капитальный ремонт уплачивается либо на специальный счет, либо на счет регионального оператора²⁴, поэтому не может входить в состав платы, уплачиваемой собственниками помещений управляющей организации по договору управления МКД. Минимальный размер взноса на капитальный ремонт определяется не договором управления МКД, а решением субъекта Российской Федерации²⁵.

Таким образом, управляющая организация может предложить, а общее собрание утвердить только размер платы за услуги, работы по управлению МКД, за содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД, что составляет основную часть платы за содержание жилого помещения.

2. В составе требований к договору управления МКД отсутствуют требования об указании в договоре при его заключении цены договора и размера платы за содержание и ремонт жилого помещения²⁶, а также сведений о порядке изменения цены договора и размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в дальнейшем, что порождает неопределенность и спорные ситуации.

²² См. части 9.2 и 9.3 статьи 156 ЖК РФ.

²³ См. пункт 1 части 2 статьи 154 ЖК РФ.

²⁴ См. часть 3 статьи 170 ЖК РФ.

²⁵ См. часть 8.1 статьи 156 ЖК РФ.

²⁶ В соответствии с нашими предложениями – размера платы за содержание общего имущества в МКД.

В части 3 статьи 162 ЖК РФ установлены требования к обязательным условиям договора управления МКД. В числе таких требований отсутствует требование об установлении в договоре управления МКД цены договора и размера платы за содержание и ремонт жилого помещения при заключении договора, а также порядка изменения цены договора и такого размера платы в течение срока действия договора. При этом в соответствии с частью 7 статьи 156 ЖК РФ размер платы за содержание жилого помещения в МКД, в котором не созданы товарищество собственников жилья либо кооператив (за исключением размера платы за коммунальные ресурсы на общедомовые нужды), определяется общим собранием собственников помещений в МКД по предложению управляющей организации и устанавливается на срок не менее чем один год. Неустановление размера такой платы общим собранием является основанием для принятия решения ОМСУ о размере платы за содержание жилого помещения в МКД для собственников помещений²⁷.

Следует отметить, что в пункте 3 части 3 статьи 162 ЖК РФ установлено, что договор управления МКД должен содержать «порядок определения цены договора, размера платы за содержание и ремонт жилого помещения и размера платы за коммунальные услуги, а также порядок внесения такой платы, за исключением платы за коммунальные услуги, предоставляемые в соответствии со статьей 157.2 настоящего Кодекса». Однако на практике такая норма трактуется как необходимость указания в договоре, как определяется (рассчитывается) размер платы, исходя из цены (стоимости) каждой ее составляющей, а не как порядок согласования размера платы сторонами договора. То есть такая трактовка никак не связана с установлением в договоре управления при его заключении цены договора и размера платы за содержание и ремонт жилого помещения, а также сведений о порядке изменения цены договора и размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в дальнейшем.

3. Нечеткость регулирования создает вопросы к установлению размера платы для собственника нежилого помещения в МКД.

Жилищный кодекс использует термины «плата за жилое помещение», «плата за содержание жилого помещения»²⁸, которые, по сути, подразумевают не расходы собственников помещений на содержание принадлежащих им жилых помещений, а плату за управление, содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД. Обязанность по внесению платы за управление, содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД должна распространяться также и на собственников нежилых помещений, поскольку им принадлежит доля в праве общей долевой собственности на общее имущество в МКД. В части 2 статьи 163 Жилищного кодекса установлен перечень лиц, которые обязаны вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги. В этом перечне отсутствует прямое указание на собственников нежилых помещений, но указан «собственник помещения» без указания на вид помещения, жилое или нежилое.

Только в отдельных случаях в жилищных актах прямо указываются собственники нежилых помещений в связи с обязанностями собственников помещений в МКД. Так, например, часть 3 статьи 171 ЖК РФ определяет порядок уплаты взносов на капитальный ремонт собственниками нежилых помещений в МКД. В Правилах проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2006 года № 75 (далее – Правила № 75), прямо указано, что размер платы за содержание и ремонт жилого помещения в МКД, управление которым осуществляет управляющая организация, отобранная по результатам муниципального конкурса, устанавливается одинаковым для собственников жилых и нежилых помещений в МКД.

Результатом несоответствия термина «плата за жилое помещение» его содержанию, а также применения такого термина к собственникам нежилых помещений являются

²⁷ См. часть 4 статьи 158 ЖК РФ.

²⁸ См., например, статьи 153, 154, 155, 156 ЖК РФ.

судебные споры между собственниками нежилых помещений в МКД и управляющими организациями.

4. Спорными являются нормы об установлении размера платы для нанимателей жилых помещений в размере меньшем, чем размер платы для собственников помещений в МКД.

В соответствии с частью 3 статьи 156 ЖК РФ, размер платы за содержание жилого помещения для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда устанавливается ОМСУ (исключение – города федерального значения). При этом, исходя из содержания части 4 статьи 155 ЖК РФ, размер платы, устанавливаемый ОМСУ для таких нанимателей, может быть меньше, чем размер платы, установленный договором управления МКД. В этом случае оставшаяся часть платы вносится наймодателем этого жилого помещения в согласованном с управляющей организацией порядке.

Такое регулирование создает конфликт между обязанностью собственников помещений в МКД вносить плату за содержание жилого помещения в размере, который определяется договором управления, в том числе на основании решения общего собрания собственников помещений в МКД, и пассивной обязанностью собственников жилого помещения государственного и муниципального жилищного фонда доплачивать за нанимателей, если установленный в договоре управления размер платы превышает размер платы, установленный ОМСУ (при незначительной доле в общем имуществе в МКД у таких собственников). При этом, учитывая, что ОМСУ устанавливают размер платы для нанимателей жилых помещений не только муниципального жилищного фонда, но и государственного жилищного фонда, решение, принятое ОМСУ, может привести к возникновению обязательства собственника государственного жилищного фонда по внесению части платы за содержание жилых помещений в МКД, не покрываемой платежами нанимателей в установленном размере.

Кроме того, в законодательстве отсутствуют нормы, определяющие ответственность собственника государственного жилищного фонда, муниципального жилищного фонда за полноту внесения платы на содержание общего имущества в МКД в случае задолженности нанимателя по внесению платы за содержание жилого помещения и отсутствию возможности взыскания с него такой задолженности.

5. Законодательство не предусматривает возможность формирования собственниками помещений в МКД обособленных средств на содержание общего имущества в МКД с оплатой за счет таких средств только фактически оказанных услуг и выполненных работ (за исключением способа управления многоквартирным домом товариществом собственников жилья, жилищным кооперативом). Плата за содержание жилого помещения при управлении МКД управляющей организацией ежемесячно вносится на счет такой управляющей организации вне зависимости от того, оказаны ли ею услуги, выполнены ли работы²⁹. При управлении МКД непосредственно собственниками помещений плата за содержание жилого помещения вносится лицам, оказывающим услуги по содержанию и (или) выполнению работ по ремонту общего имущества в таком доме, в соответствии с договорами, заключенными собственниками с такими лицами³⁰.

3.3. Предложения по внесению изменений в законодательное регулирование вопросов, связанных с размером платы за содержание жилого помещения в многоквартирном доме

С учетом вышеизложенных проблем законодательного регулирования вопросов, связанных с размером платы за содержание жилого помещения, в том числе выявленных в ходе анализа судебной практики, предлагаются следующие изменения в Жилищный кодекс.

²⁹ См. часть 7 статьи 155 ЖК РФ.

³⁰ См. часть 8 статьи 155, часть 1 статьи 164 ЖК РФ.

1. Привести к единообразию термины «содержание жилого помещения» и «содержание и ремонт жилого помещения», используемые в разделах VII и VIII Жилищного кодекса.
Целесообразно также заменить термин «содержание жилого помещения» на «содержание общего имущества» в МКД. В структуре платы за содержание общего имущества в МКД выделить все составляющие, размер платы которых определяется отдельно (то есть платы за услуги и работы по управлению МКД, содержанию, текущему ремонту общего имущества в МКД, платы за коммунальные ресурсы, используемые для содержания общего имущества в МКД).
2. Определить, что размер платы за содержание общего имущества в МКД для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного жилищного фонда, муниципального жилищного фонда устанавливается равным размеру платы собственников помещений в МКД, за исключением случая принятия собственником жилищного фонда решения о порядке компенсации разницы между размером платы, установленной для собственников помещений в МКД, и меньшим размером платы, установленным ОМСУ для нанимателей помещений.
3. Определить, что наймодатель жилых помещений государственного жилищного фонда, муниципального жилищного фонда несет ответственность за долги нанимателя по внесению платы за содержание жилого помещения в случае установления невозможности взыскания долга с нанимателя жилого помещения.
4. Включить собственников нежилых помещений в МКД в перечень лиц, которые обязаны вносить плату за содержание общего имущества в МКД наряду с собственниками жилых помещений. При этом размер такой платы собственников нежилых помещений в МКД должен быть равен размеру платы собственников жилых помещений в МКД, за исключением случаев, когда использование нежилого помещения приводит к большему износу общего имущества в МКД, чем использование жилых помещений. В этом случае решением общего собрания может быть установлен больший размер платы собственника нежилого помещения с учетом дополнительного объема работ по содержанию, текущему, капитальному ремонту в отношении тех объектов общего имущества, которые с большей степенью интенсивности используются собственниками нежилых помещений в МКД, при условии соответствующего обоснования.
5. Дополнить существенные условия договора управления МКД, включив в них указание в договоре при его заключении цены договора и размера платы за содержание и ремонт жилого помещения, а также сведения о порядке изменения цены договора и размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в течение срока действия такого договора.
6. В целях обеспечения оплаты собственниками помещений в МКД услуг и работ по управлению МКД, содержанию и текущему ремонту общего имущества в МКД в размере, соответствующем объему и качеству оказанных услуг, выполненных работ, предоставить собственникам помещений в МКД право на основании решения общего собрания вносить указанную плату на отдельный (специальный или номинальный) счет, предназначенный для ведения расчетов с управляющей организацией, иными лицами за выполненные работы и оказанные услуги по содержанию и ремонту общего имущества в МКД.
7. Внести в часть 2.3 статьи 161 ЖК РФ изменение, определяющее, что управляющая организация по договору управления МКД несет перед собственниками помещений в МКД ответственность за выполнение всех работ, обеспечивающих безопасное состояние общего имущества в МКД, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации. Ответственность управляющей организации за проведение капитального ремонта общего имущества в МКД определяется с учетом раздела IX ЖК РФ.

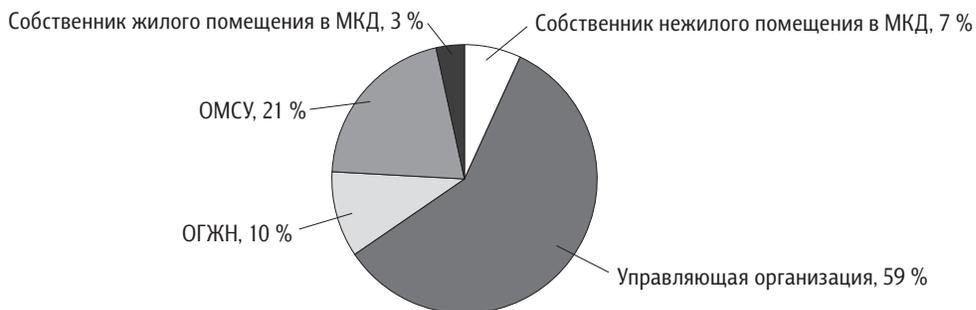
4. Заключение договора управления многоквартирным домом

4.1. Статистика судебной практики по вопросам заключения договора управления многоквартирным домом

Споры о заключении договора управления МКД, рассмотренные ВС РФ, в основном касались заключения такого договора по результатам открытого конкурса по отбору управляющей организации, проводимого ОМСУ (76 % рассмотренных в рамках настоящей работы судебных дел по данному вопросу). В отношении заключения договора управления по решению общего собрания собственников количество споров гораздо меньше – 24 % рассмотренных дел. Заключение договора управления между застройщиком и управляющей организацией не было предметом спора ни в одном из рассмотренных судебных дел.

Заявителями в ВС РФ в спорах о заключении договора управления в основном выступали управляющие организации (в 59 % рассмотренных в рамках настоящей работы судебных дел по данному вопросу) и ОМСУ (в 21 % таких судебных дел) (см. рисунок 5).

Рисунок 5. Заявители в Верховный суд Российской Федерации в спорах о заключении договора управления МКД



Источник: составлено автором по данным СПС «КонсультантПлюс»

Другой стороной в спорах о заключении договора управления, дошедших до ВС РФ, также в основном выступали ОМСУ (в 48 % таких судебных дел) и управляющие организации (в 21 % таких судебных дел) (см. рисунок 6).

Рисунок 6. Ответчики в спорах по заключению договора управления МКД в Верховном суде Российской Федерации



Источник: составлено автором по данным СПС «КонсультантПлюс»

Такая структура судебных дел по заявителям и ответчикам в ВС РФ может объясняться тем, что, как уже было указано выше, споры по договору управления МКД в основном касались договоров, заключенных по результатам открытых конкурсов, проведенных ОМСУ. Судебные споры с участием ОГЖН возникали по заявлениям в ОГЖН собственников помещений в МКД о нарушениях, по их мнению, управляющей организацией обязательных требований, связанных с заключением договора управления МКД.

Можно отметить важную особенность споров о заключении договора управления МКД: ни один из рассмотренных в рамках исследования судебной практики споров не был разрешен в пользу заявителя, и всем заявителям было отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ либо в передаче дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора³¹. Это может означать, что нормы жилищного законодательства о заключении договора управления МКД достаточно однозначно трактуются судами при решении споров. Тем не менее анализ отдельных судебных дел показал наличие противоречивости и неоднозначности отдельных норм Жилищного кодекса.

4.2. Результаты анализа судебной практики по вопросам заключения договора управления многоквартирным домом и проблемы законодательного регулирования таких вопросов

1. Неопределенность возможности/невозможности продления договора управления МКД, заключенного по результатам муниципального конкурса, приводит к судебным спорам.

В ходе анализа судебных решений было выявлено несоответствие норм части 4 статьи 161 и части 6 статьи 162 ЖК РФ в отношении возможности продления срока действия договора управления МКД в случае его заключения по результатам конкурса, проведенного ОМСУ для отбора управляющей организации. С одной стороны, часть 6 статьи 162 ЖК РФ предусматривает, что «при отсутствии заявления одной из сторон о прекращении договора управления многоквартирным домом по окончании срока его действия такой договор считается продленным на тот же срок и на тех же условиях, какие были предусмотрены таким договором». С другой стороны, часть 4 статьи 161 ЖК РФ устанавливает, что «открытый конкурс проводится также в случае, если до окончания срока действия договора управления многоквартирным домом, заключенного по результатам открытого конкурса, не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано». То есть в соответствии с данной нормой не может быть продлен договор управления МКД, заключенный по результатам муниципального конкурса.

Это противоречие законодательных норм привело к спору, рассмотренному ВС РФ (дело № А40-103326/2019)³², между ОГЖН и управляющей организацией о включении МКД в реестр лицензий на основании автоматического продления срока договора управления, заключенного по результатам муниципального конкурса. Как следует из материалов дела, по результатам открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления МКД, проведенного ОМСУ, управляющей организацией в 2015 году был заключен договор управления МКД на срок три года. В 2017 году управляющей организацией было подано заявление в ОГЖН о внесении изменений в реестр лицензий в связи с продлением договора управления МКД в отношении того же МКД на основании части 6 статьи 162 ЖК РФ. ОГЖН настаивал, что договор, заключенный управляющей организацией по результатам открытого конкурса, не может быть продлен на основании указанной

³¹ В части дел, рассмотренных до объединения ВС РФ и ВАС РФ.

³² Определение Верховного суда Российской Федерации от 12 мая 2020 года № 305-ЭС20-5148.

нормы, и отказал во включении МКД в лицензию управляющей организации в реестре лицензий. Суды приняли сторону управляющей организации о включении МКД в ее лицензию в реестре лицензий и определили, что договор управления МКД считается продленным до 2021 года.

2. Противоречивость норм о заключении договора управления МКД в отношении новостроек создает основу для судебных споров.

С одной стороны, в целях обеспечения управления МКД, введенного в эксплуатацию, Жилищным кодексом установлено³³, что не позднее чем через пять дней со дня получения разрешения на ввод в эксплуатацию МКД застройщиком должен быть заключен договор управления таким МКД с управляющей организацией. Далее ОМСУ не позднее 60 дней со дня выдачи разрешения на ввод МКД в эксплуатацию обязан провести открытый конкурс по отбору управляющей организации³⁴.

С другой стороны, в соответствии с частью 1.1 статьи 44 ЖК РФ лица, принявшие от застройщика после выдачи ему разрешения на ввод МКД в эксплуатацию помещения в данном доме по передаточному акту, вправе принимать участие в общих собраниях собственников в МКД и принимать решения по вопросам, отнесенным Жилищным кодексом к компетенции общего собрания, в течение года со дня выдачи разрешения на ввод многоквартирного дома в эксплуатацию (то есть в период, пока такие лица еще не зарегистрировали свое право собственности на помещения и, следовательно, не являются собственниками помещений). Соответственно, лица, получившие от застройщика помещения в МКД, вправе на общем собрании принять решение о выборе способа управления домом и выборе управляющей организации, поскольку эти вопросы относятся к компетенции общего собрания собственников помещений в МКД³⁵.

В результате такого противоречия управляющие организации, осуществляющие управление МКД по договору с застройщиком, реализуют свое право инициировать общее собрание для принятия решений о выборе способа управления «управление управляющей организацией» и о заключении с ними договора управления МКД³⁶. Местные администрации, в свою очередь, настаивают на своем праве на проведение конкурса по отбору управляющей организации.

Такие споры рассматривались ВС РФ, например, в рамках дела № А56-42676/2017³⁷ и дела № А41-20732/2017³⁸. В рассмотренных спорах ОМСУ были проведены открытые конкурсы по отбору управляющей организации для управления МКД-новостройками, но на момент размещения администрацией извещения о проведении конкурса по выбору управляющей организации, собственники помещений выбрали способ управления МКД в установленном законом порядке и реализовали принятое решение о выборе способа управления управляющей организацией. В результате ВС РФ отказал ОМСУ в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ.

³³ См. часть 14 статьи 161 ЖК РФ.

³⁴ См. часть 13 статьи 161 ЖК РФ.

³⁵ См. пункты 4 и 4.7 части 2 статьи 44 ЖК РФ.

³⁶ Согласно части 7 статьи 45 ЖК РФ, общее собрание собственников помещений в МКД может быть созвано по инициативе управляющей организации, осуществляющей управление данным МКД по договору управления. При этом в повестку дня такого собрания могут быть включены вопросы, отнесенные Жилищным кодексом к компетенции общего собрания собственников помещений в МКД.

³⁷ Определение Верховного суда Российской Федерации от 8 октября 2018 года № 307-КГ18-14818 по делу № А56-42676/2017.

³⁸ Определение Верховного суда Российской Федерации от 4 октября 2018 года № 305-КГ18-15577.

4.3. Предложения по внесению изменений в законодательное регулирование вопросов, связанных с заключением и продлением договора управления многоквартирным домом

С учетом вышеизложенного анализа законодательства и судебной практики по спорам о заключении и продлении договора управления МКД предлагаются следующие изменения в Жилищный кодекс.

1. В целях снятия противоречия между частью 4 статьи 161 и частью 6 статьи 162 ЖК РФ могут быть использованы два разных подхода:

- 1) исключение возможности продления на тот же срок и на тех же условиях договора управления МКД, заключенного по результатам проведенного ОМСУ открытого конкурса, для чего необходимо внести соответствующее изменение в часть 6 статьи 162 ЖК РФ;
- 2) исключение из части 4 статьи 161 ЖК РФ требования о проведении ОМСУ еще одного конкурса по отбору управляющей организации, если до окончания срока договора управления МКД, заключенного по результатам предыдущего конкурса, ни собственники помещений в МКД, ни управляющая организация, отобранная ОМСУ на конкурсе, не заявляют о намерении прекратить отношения.

На наш взгляд, вмешательство ОМСУ в вопрос выбора управляющей организации необходимо и оправдано только в случае, если МКД остался без управления в связи с тем, что собственники помещений самостоятельно не выбрали способ управления или не реализовали его, а управляющая организация, отобранная на первом конкурсе ОМСУ, до завершения срока договора управления, заключенного по результатам такого конкурса, объявила, что не намерена продолжать управлять МКД. В таком случае ОМСУ должен снова проводить конкурс для отбора управляющей организации для управления данным МКД.

Если же ни собственники помещений в МКД, ни управляющая организация, отобранная ОМСУ на конкурсе, не заявляют о намерении прекратить отношения по договору управления МКД, это означает, что условия договора устраивают обе стороны и нет необходимости ОМСУ проводить новый конкурс для отбора управляющей организации, а договор считается продленным на тех же условиях.

3. Вопрос о целесообразности замены управляющей организации, выбранной застройщиком, на управляющую организацию, отобранную ОМСУ на конкурсе, является весьма спорным. Если собственников помещений в доме (в том числе лиц, принявших от застройщика помещения в таком доме) устраивает управление домом организацией, выбранной застройщиком, в том числе условия договора управления, то необходимость вмешательства в такую ситуацию ОМСУ представляется неоправданной. В подтверждение данного вывода можно отметить, что в соответствии с пунктом 39 Правил № 75 в случае, если до дня проведения конкурса собственники помещений в многоквартирном доме выбрали способ управления многоквартирным домом и реализовали решение о выборе способа управления этим домом, конкурс не проводится.

Исходя из таких соображений, для случая управления МКД-новостройкой предлагаемый подход состоит в следующем:

- увеличить срок действия договора управления МКД, заключенного застройщиком с управляющей организацией, до одного года;
- если по окончании такого срока МКД остается без управления (собственники помещений не выбрали способ управления или не реализовали его, а управляющая организация решила не продлять на новый срок договор управления), ОМСУ проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации.

Предлагаемые изменения направлены на минимизацию участия ОМСУ в выборе управляющей организации. Представляется, что отбор управляющей организации на муниципальном конкурсе целесообразно осуществлять только в случае, если МКД по какой-то причине остался без управления.

5. Передача технической документации на многоквартирный дом

5.1. Результаты анализа судебной практики по вопросам передачи технической документации

Сторонами рассмотренных споров о передаче технической документации на МКД выступали вновь избранные управляющие организации, прежние управляющие организации, с которыми договор управления расторгнут, и ОГЖН.

Заявителями в ВС РФ в спорах о передаче технической документации на МКД в основном выступали управляющие организации (в 82 % судебных дел по данному вопросу, рассмотренных в рамках настоящей работы), а также ОГЖН (в 18 % таких судебных дел).

Другой стороной в спорах о заключении договора управления, дошедших до ВС РФ, также в основном выступали управляющие организации (в 73 % таких судебных дел) и ОГЖН (в 17 % таких судебных дел).

Половина рассмотренных в рамках настоящей работы судебных дел, связанных с передачей технической документации на МКД, одинаковы по предъявляемым требованиям: вновь выбранные управляющие организации требуют от прежних управляющих организаций передачи технической документации и иных документов на МКД в соответствии с перечнем, который установлен Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491 (далее – Правила № 491)³⁹, а в отдельных случаях – и в большем объеме. Также возникали споры с участием ОГЖН по поводу наложения административных штрафов на прежние управляющие организации за нарушение требований законодательства о передаче технической документации на МКД⁴⁰.

Наиболее характерные формулировки решений суда в отношении передачи технической документации:

- 1) следует исходить из презумпции наличия у лица, осуществлявшего в течение длительного времени управление МКД, всей предусмотренной действующим законодательством документации, технических средств и оборудования, связанных с управлением таким МКД⁴¹;
- 2) отсутствие у лица, осуществлявшего в течение длительного времени управление МКД, технической документации и оборудования свидетельствует о ненадлежащем исполнении обязательства по управлению МКД⁴²;
- 3) отсутствие или утрата документации не может являться основанием для прекращения обязанности по передаче документации⁴³.

В большей части случаев суд обязывал предыдущую управляющую организацию передать новой управляющей организации техническую документацию и иные документы на МКД, в том числе такие, которые ей не передавались при заключении договора управления МКД. Иногда такие решения вызывают необходимость восстановления технической документации прежней управляющей организацией за свой счет.

Среди технической документации на МКД и иных связанных с управлением таким домом документов наиболее часто отсутствует проектная документация на МКД, в соответствии с которой было осуществлено строительство МКД. Причиной отсутствия проектной

³⁹ См. пункты 24 и 26 Правил № 491.

⁴⁰ См. статью 7.23.2 «Нарушение требований законодательства о передаче технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением таким многоквартирным домом документов» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

⁴¹ См. определение Верховного суда Российской Федерации от 25 октября 2022 года № 303-ЭС21-5287 по делу № А04-2984/2020.

⁴² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации от 9 апреля 2021 года № 304-ЭС20-20515 по делу № А45-31721/2019.

⁴³ Определение Верховного суда Российской Федерации от 25 октября 2022 года № 303-ЭС21-5287 по делу № А04-2984/2020.

документации является то, что такая документация не передавалась прежней управляющей организации, а ее повторное изготовление стоит дорого. Так, например, в ходе спора по делу № А21-4354/2019⁴⁴ истцом (вновь избранной управляющей организацией) в ходе рассмотрения дела был сделан запрос в проектную организацию о возможности изготовления отсутствующих частей технической документации. Согласно ответу проектной организации, при наличии имеющихся данных по МКД изготовление только разделов проектной документации по внутридомовым системам электроснабжения, водоснабжения, водоотведения, отопления и вентиляции составит сумму в размере 890 тыс. рублей. Ответчиком также был предоставлен ответ от другой проектной организации, которым отказано в изготовлении проектной документации. Ответчик (предыдущая управляющая организация, договор управления МКД с которой расторгнут) указывал на невозможность исполнения решения суда об обязанности ответчика передать документацию в полном объеме, как указано в Правилах № 491, ссылаясь на отсутствие у него истребуемой проектной документации и на невозможность ее восстановления по причине неполучения ее от застройщика. Несмотря на все такие доводы, суд обязал предыдущую управляющую организацию передать техническую документацию, включая проектную, вновь избранной управляющей организации, а при ее отсутствии восстановить за свой счет и передать по акту приема-передачи в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Следует заметить, что подобные судебные решения основываются на части 10 статьи 162 ЖК РФ и пункте 21 Правил № 416⁴⁵, предусматривающих передачу всей технической и иной документации на МКД при прекращении управления многоквартирным домом, без учета подпункта «д» пункта 26 Правил № 491, согласно которому проектная документация включается в состав технической документации при ее наличии (что является обоснованным в связи с отсутствием проектной документации на МКД, построенные в советский период). При анализе решений суда можно выделить случай, когда вновь выбранная управляющая организация требовала передачи избыточных документов в рамках спора о передаче технической документации на МКД. Так, в деле № А45-31721/2019⁴⁶ в истребуемую техническую документацию на МКД были включены энергетический паспорт и паспорт фасада МКД, и суд отказал в удовлетворении иска вновь избранной управляющей организации о передаче избыточных документов. В соответствии с частью 6 статьи 15 Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» энергетический паспорт, составленный по результатам энергетического обследования МКД, подлежит передаче лицом, его составившим, собственникам помещений в МКД или лицу, ответственному за содержание МКД. Данный паспорт в настоящее время не входит в перечень обязательной технической документации на МКД, установленный Правилами № 491. Вопросы внешнего вида фасадов зданий регулируются правилами благоустройства территории муниципального образования или законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения⁴⁷. Паспорт фасада здания в настоящее время также не входит в перечень обязательной технической документации на МКД, указанный в Правилах № 491.

Кроме того, в силу неопределенности формата передачи технической документации на МКД управляющие организации пытаются доказывать в суде возможность передачи такой документации в электронном виде через информационные системы. Например,

⁴⁴ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации от 9 апреля 2021 года № 307-ЭС20-19764.

⁴⁵ Правила № 416: Правила осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 года № 416.

⁴⁶ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации от 9 апреля 2021 года № 304-ЭС20-20515.

⁴⁷ См. пункт 19 части 1 статьи 14, пункт 25 части 1 статьи 16, подпункт 10 части 1 статьи 16.2, часть 1.1 статьи 17, пункт 2 части 2 статьи 45.1 Федерального закона от 6 сентября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

при рассмотрении судебного дела № А45-31721/2019⁴⁸ ответчиком (прежней управляющей организацией) было указано, что им выполнены обязательства по передаче вновь выбранной управляющей организации обязательной технической документации, необходимой для управления МКД, так как, в частности, электронный паспорт МКД был размещен ею в сети «Интернет» и доступен истцу (новой управляющей компании) по ссылке URL: <https://my.dom.gosuslugi.ru/>⁴⁹. Суд не согласился с данными аргументами и обязал управляющую организацию передать документы в бумажном виде.

5.2. Анализ норм жилищного и иного законодательства, связанных с передачей технической и иной документации на многоквартирный дом

Проведенный анализ показал наличие следующих проблемных вопросов, которые создают сложности при управлении МКД.

1. В законодательстве отсутствуют требования об обязательной передаче застройщиком проектной документации на МКД управляющей организации после сдачи МКД в эксплуатацию, что в дальнейшем порождает судебные споры.

Такое требование установлено только для собственника (владельца) здания⁵⁰. В соответствии Правилами № 491, проектная документация (копия проектной документации), в соответствии с которой осуществлено строительство (реконструкция) МКД, включается в состав документов, связанных с управлением МКД, только при ее наличии⁵¹. Тем не менее судебные решения обязывают прежние управляющие организации восстановить проектную документацию на МКД при ее отсутствии и передать ее вновь выбранной управляющей организации, поскольку, согласно Правилам № 416, передаче подлежат все документы технической документации и иной документации на МКД.

2. Еще одним документом, входящим в состав технической документации на МКД, с передачей которого существуют проблемы, является инструкция по эксплуатации МКД.

Пунктом 25 Правил № 491 установлено, что застройщик, осуществляющий строительство, капитальный ремонт или реконструкцию МКД, в течение одного месяца после получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию обязан передать под расписку по одному экземпляру инструкции по эксплуатации многоквартирного дома (каждый на бумажном и электронном носителях) товариществу собственников жилья; лицам, которым будет принадлежать право собственности на помещения в построенном МКД; первому обратившемуся лицу, являющемуся собственником жилого помещения в таком доме (в случае если товарищество не создано) либо принявшему от застройщика после выдачи ему разрешения на ввод МКД в эксплуатацию помещение в этом доме по передаточному акту или иному документу о передаче; в муниципальный архив городского поселения или муниципального района, на территории которого расположен многоквартирный дом.

Кроме того, при создании МКД в формате долевого строительства законодательство обязывает застройщика подготовить совершенно другую инструкцию – *инструкцию по эксплуатации объекта долевого строительства*⁵², которым является помещение в многоквартирном доме.

⁴⁸ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации от 9 апреля 2021 года № 304-ЭС20-20515.

⁴⁹ ГИС ЖКХ. URL: <https://my.dom.gosuslugi.ru/> (дата обращения: 06.10.2024).

⁵⁰ Согласно части 3 статьи 55.55 ГК РФ, собственник здания или лицо, владеющее зданием на ином законном основании, обязаны передать лицу, обеспечивающему безопасную эксплуатацию здания, результаты инженерных изысканий, проектную документацию, исполнительную документацию.

⁵¹ См. подпункт «д» пункта 26 Правил № 491.

⁵² См. часть 1.1 статьи 7 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 214-ФЗ).

Инструкция по эксплуатации МКД и инструкция по эксплуатации объекта долевого строительства (помещения в МКД) – это разные документы с различным содержанием. Так, согласно подпункту «г» пункта 24 Правил № 491, инструкция по эксплуатации МКД включает в себя рекомендации застройщика (подрядчика) по содержанию и ремонту общего имущества, рекомендуемые сроки службы отдельных частей общего имущества, а также может включать в себя рекомендации проектировщиков, поставщиков строительных материалов и оборудования, субподрядчиков. Форма инструкции по эксплуатации содержится в приложении к Положению о разработке, передаче, пользовании и хранении инструкции по эксплуатации многоквартирного дома, утвержденному приказом Минрегиона Российской Федерации от 1 июня 2007 года № 45.

Инструкция по эксплуатации объекта долевого строительства (помещения в МКД) должна содержать необходимую и достоверную информацию о правилах и об условиях эффективного и безопасного его использования, сроке службы объекта долевого строительства и входящих в его состав элементов отделки, систем инженерно-технического обеспечения, конструктивных элементов, изделий⁵³. Согласно разъяснению Минстроя России (письмо 2 мая 2017 года № 15293-НС/07), положения Федерального закона № 214-ФЗ устанавливают обязанность застройщика передать инструкцию по эксплуатации объекта долевого строительства и не содержат императивных норм, определяющих форму носителя такой информации. Предоставление участнику долевого строительства документов должно осуществляться в наиболее доступной для последнего форме, которая может быть предусмотрена договором участия в долевом строительстве.

Требование о разработке застройщиком инструкции по эксплуатации МКД и передаче такой инструкции управляющей организации в настоящее время не установлено ни Градостроительным кодексом Российской Федерации, ни Федеральным законом № 214, а содержится только в подзаконном акте (в Правилах № 491). На практике из двух видов таких инструкций застройщики в настоящее время в основном разрабатывают только инструкцию по эксплуатации объекта долевого строительства по произвольной форме, что не гарантирует получение участниками долевого строительства (будущими собственниками помещений в МКД) всей полноты информации, необходимой для организации содержания и ремонта общего имущества в МКД и, соответственно, определения размера платы за содержание жилого помещения в МКД после его приемки в эксплуатацию.

3. В состав технической документации на МКД и иных документов, связанных с управлением МКД, Правилами № 491 (см. пункты 24, 25, 26) также включен ряд документов, которыми располагает застройщик, построивший и сдавший в эксплуатацию МКД, в частности: документы на установленные коллективные (общедомовые) приборы учета, а также на индивидуальные приборы, которыми оснащены помещения в МКД; копия кадастрового плана (карты) земельного участка, удостоверенная органом, осуществляющим деятельность по ведению государственного земельного кадастра; копия градостроительного плана земельного участка. При этом законодательством не определена обязанность застройщика передавать указанные документы управляющей организации, с которой застройщиком в соответствии с частью 14 статьи 161 ЖК РФ заключен договор управления МКД, или иным лицам.
4. Можно привести еще несколько примеров несоответствия требований, установленных разными нормативными правовыми актами, к хранению, актуализации и передаче технической документации на МКД.

4.1. Жилищным кодексом определена обязанность управляющей организации при прекращении управления МКД передать техническую документацию на МКД вновь выбранной управляющей организации, товариществу собственников жилья, жилищному кооперативу, а при непосредственном управлении МКД собственниками помещений – одному из таких собственников⁵⁴. В то же время, согласно пункту 27 Правил № 491,

⁵³ См. часть 11 статьи 7 Федерального закона № 214-ФЗ.

⁵⁴ См. часть 10 статьи 162, часть 1 статьи 200 ЖК РФ.

обязанность принимать, хранить и передавать в установленном законодательством Российской Федерации порядке техническую документацию на МКД и иные связанные с управлением таким домом документы закреплена за ответственными лицами, которыми являются должностные лица органов управления ТСЖ, жилищного, жилищно-строительного кооператива, но не управляющая организация (см. пункт 13 Правил № 491).

4.2. Жилищным кодексом определена обязанность регионального оператора капитального ремонта многоквартирных домов (но не собственников помещений в МКД, реализующих способ формирования фонда капитального ремонта на специальном счете) передать лицу, осуществляющему управление МКД, копии документов о проведенном капитальном ремонте общего имущества в МКД (в том числе копии проектной, сметной документации, договора строительного подряда, предусмотренного частью 7 статьи 166 ЖК РФ, актов приемки оказанных услуг и (или) выполненных работ) и иные документы, связанные с проведением капитального ремонта, за исключением финансовых документов⁵⁵. При этом в настоящее время указанные документы о проведенном капитальном ремонте общего имущества в МКД не включены в состав технической документации на МКД, перечень которой указан в Правилах № 491, соответственно, на такие документы не распространяется обязанность по их передаче вновь выбранной управляющей организации или созданному товариществу собственников жилья.

5. В настоящее время не установлены требования к формату передачи документов технической документации и иных документов по управлению МКД от прежней к новой управляющей организации, и управляющим организациям приходится отстаивать в суде возможность их передачи в электронном виде, но пока безуспешно.

Такие документы обычно ведутся, хранятся и передаются в бумажном виде. С другой стороны, в настоящее время многие технические документы уже создаются и хранятся в электронном виде. Например, проектная документация объектов капитального строительства разрабатывается в электронном виде как часть информационной модели⁵⁶. В Единой информационной системе жилищного строительства, оператором которой является Единый институт развития в жилищной сфере⁵⁷, размещается проектная документация, в отношении которой требуется экспертиза (в том числе и проектная документация МКД)⁵⁸, хотя и в закрытой части такой системы⁵⁹.

5.3. Предложения по внесению изменений в законодательное регулирование вопросов, связанных с передачей технической документации на многоквартирный дом

С учетом вышеизложенного в отношении проблем законодательного регулирования вопросов, связанных с передачей технической и иной документации на МКД, в том числе выявленных в ходе анализа судебной практики, предлагаются следующие изменения жилищного законодательства.

1. В отношении вновь введенных в эксплуатацию МКД, построенных в соответствии с Федеральным законом № 214-ФЗ, установить возможность доступа управляющих организаций и иных лиц, осуществляющих управление МКД, к проектной документации таких МКД, размещенной в Единой информационной системе жилищного строительства (ЕИСЖС).

⁵⁵ См. часть 8 статьи 189 ЖК РФ.

⁵⁶ См. статью 57.5 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

⁵⁷ См. статью 23.3 Федерального закона № 214-ФЗ.

⁵⁸ См. пункт 2 части 6.5 Федерального закона № 214-ФЗ.

⁵⁹ См. часть 6.1 статьи 233 Федерального закона № 214-ФЗ.

Если проектная документация отсутствует в ЕИСЖС, то установить обязанность застройщика передавать управляющей организации, с которой застройщик заключил первый договор управления введенным в эксплуатацию МКД, копию проектной документации. Далее определить, что копия проектной документации передается вновь выбранной управляющей организации (ответственному лицу) или иному лицу, осуществляющему управление МКД. Установить административную ответственность за нарушение этих требований. Если же такая документация была получена прежней управляющей организацией (иным лицом, осуществляющим управление МКД) и утеряна, то она обязана восстановить утерянную ею проектную документацию.

Для ранее построенных МКД, для которых отсутствует проектная документация, необходимо определить упрощенную форму документа, заменяющего проектную документацию, но отражающего сведения, необходимые для управления, технического обслуживания и ремонта МКД, который обязана сформировать управляющая организация (иное лицо, осуществляющее управление МКД) в процессе управления МКД, а затем передать новой управляющей организации (иному лицу, осуществляющему управление МКД).

2. В отношении вновь введенных в эксплуатацию МКД установить обязанность застройщика разместить иные документы (кроме проектной документации), необходимые для управления МКД, в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации, в ГИС ЖКХ. В дальнейшем обеспечить доступ управляющих организаций и иных лиц, осуществляющих управление МКД, к таким документам, размещенным в ГИС ЖКХ.

Включить в перечень документов, подлежащих размещению застройщиком в ГИС ЖКХ и доступных управляющим организациям и иным лицам, осуществляющим управление МКД:

- сведения о составе и характеристиках объектов общего имущества в МКД;
- инструкцию по эксплуатации МКД.

3. Включить в состав технической документации МКД:
 - электронный паспорт МКД (формируется в ГИС ЖКХ⁶⁰);
 - энергетический паспорт МКД (в случае его подготовки по результатам энергетического обследования МКД);
 - паспорт фасада (колористический паспорт) МКД (в случае его подготовки);
 - документы о проведенном капитальном ремонте общего имущества в МКД, в том числе копии проектной, сметной документации, договоров об оказании услуг и (или) о выполнении работ по капитальному ремонту, актов приемки оказанных услуг и (или) выполненных работ, иные документы, связанные с проведением капитального ремонта, за исключением финансовых документов регионального оператора.
4. Утвердить уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (Минстроем России) формы документов, указанных в пунктах 2 и 3, за исключением формы электронного паспорта МКД, которая уже утверждена.

Заключение

Анализ судебной практики в сфере управления многоквартирными домами и соответствующего законодательства, иных нормативных правовых актов показал необходимость корректировки отдельных норм для устранения их разночтения, противоречий между ними и предупреждения споров между участниками процесса управления МКД. К наиболее важным из спорных в настоящее время вопросов относятся:

⁶⁰ См. приказ Минкомсвязи России № 53, Минстроя России № 82/пр от 17 февраля 2016 года «Об утверждении формы электронного паспорта многоквартирного дома, формы электронного паспорта жилого дома, формы электронного документа о состоянии объектов коммунальной и инженерной инфраструктур».

- порядок определения размера платы собственников жилых и нежилых помещений, нанимателей жилых помещений в МКД за содержание жилого помещения (эта плата, по сути, является платой за управление МКД, содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД);
- заключение договора управления МКД, в том числе в отношении вновь построенных МКД;
- состав и порядок передачи технической документации и иных документов на МКД.

Представленные в статье предложения по совершенствованию жилищного законодательства позволят как предотвратить обращение в суд за разрешением таких спорных вопросов, так и обеспечить надежную и однозначную базу для принятия решения суда по таким вопросам.

Т. Б. Лыкова,
главный специалист Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

И. В. Генцлер,
директор Направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»,
кандидат технических наук

С. Б. Сиваев,
профессор Национального исследовательского университета –
Высшей школы экономики,
кандидат технических наук

ДОЛЯ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ СУБСИДИИ НА ОПЛАТУ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ КАК ИНДИКАТОР ВОЗМОЖНОСТИ ПОВЫШЕНИЯ ТАРИФОВ НА КОММУНАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ

Статья подготовлена по результатам совместного исследования Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики и Фонда «Институт экономики города», проведенного в 2023 году и посвященного оценке финансовой доступности коммунальных услуг для населения как основе принятия тарифных решений. Авторы исследования предлагают использовать в качестве критерия финансовой доступности коммунальных услуг показатель доли семей, получающих субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. В статье приведены результаты сценарных прогнозных расчетов доли семей, получающих субсидию, при единых по стране параметрах (федеральных стандартах) программы субсидий. По результатам расчетов сделаны выводы о применимости предлагаемой методологии и дана оценка потенциала повышения коммунальных тарифов в регионах России.

Введение

В течение последних десяти лет повышение тарифов на ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг для населения, происходит с учетом устанавливаемых ежегодно на федеральном уровне предельных индексов роста платы граждан за коммунальные услуги¹.

¹ В соответствии с частью 1 статьи 157.1 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) и постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации».

Упомянутые предельные индексы в это десятилетие устанавливаются ниже уровня инфляции². В экономическом смысле это означает, что реальные доходы коммунальных предприятий все эти годы сокращаются. Как следствие, возникают убытки коммунальных предприятий, уменьшается инвестиционная привлекательность отрасли. Работы по замене, ремонту и модернизации основных фондов коммунальных предприятий недофинансируются.

Согласно Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года³ проблема ветшания сетей инженерно-технического обеспечения остается актуальной: более 40 % линейных объектов сферы жилищно-коммунального хозяйства нуждается в замене, ежемесячно на объектах жилищно-коммунального хозяйства происходит в среднем 6600 аварий.

Убытки ресурсоснабжающих организаций, образующиеся из-за ограничений роста платы граждан за коммунальные услуги, не покрываются перекрестным субсидированием за счет более высоких тарифов для других потребителей. В результате растут расходы региональных бюджетов на субсидирование ресурсоснабжающим организациям разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами для населения. Такие расходы в 2021 году составили 136,1 млрд руб. (27 % объема расходов всех региональных бюджетов на коммунальное хозяйство)⁴.

Бюджетные и квазибюджетные (в рамках федерального проекта «Инфраструктурное меню»⁵ и разрабатываемой в 2024 году государственной программы «Модернизация жилищно-коммунального хозяйства»⁶) механизмы федерального уровня имеют большое значение для модернизации коммунальной инфраструктуры, но полностью не решают накопленные в секторе проблемы.

Представляется, что, несмотря на масштабную поддержку в последние годы, необходимы меры по увеличению финансирования деятельности коммунальных предприятий за счет выручки от оказываемых услуг, иными словами – увеличение тарифов на ресурсы, используемые для предоставления коммунальных услуг для населения. Остается открытым

² Данные о сравнении утвержденных предельных индексов платы за коммунальные услуги и инфляции в среднем по субъектам Российской Федерации за 2015–2022 гг. приведены в материалах дискуссионного клуба Фонда «Институт экономики города» «Оценка финансовой доступности коммунальных услуг для населения как основа принятия тарифных решений» // Фонд «Институт экономики города». URL: https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/prezentaciya_dlya_diskussionnogo_kluba_09_02_2024.pdf (дата обращения: 10.07.2024).

³ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 года № 3268-р.

⁴ Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ факторов, влияющих на увеличение расходов обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, возникающих при выполнении отдельных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации и полномочий по вопросам местного значения в сфере теплоснабжения в 2020–2021 годах» // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/729/khe7xd6qk0ivm0vdpdxqbcj1poer3q3p.pdf> (дата обращения: 10.07.2024).

⁵ Федеральный проект «Инфраструктурное меню» входит в состав подпрограммы «Использование инструментов долговой политики в целях устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» Государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Паспорт федерального проекта утвержден протоколом заочного голосования членов проектного комитета по федеральному проекту «Инфраструктурное меню» от 30 декабря 2021 года № 1.

⁶ В послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 29 февраля 2024 года было отмечено, что до 2030 года на цели модернизации коммунальной инфраструктуры будет направлено 4,5 трлн руб. (Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 года // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_471111/, дата обращения: 10.07.2024). В развитие данного указания Президента Российской Федерации, по словам заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М. Ш. Хуснуллина, разрабатывается программа модернизации жилищно-коммунального хозяйства, утверждение которой ожидается в 2024 году (Новую программу модернизации ЖКХ в России утвердят в ближайшие месяцы // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/russia/949224>, дата обращения: 10.07.2024).

вопрос, до какого предела можно увеличивать тарифы ресурсоснабжающих предприятий, чтобы коммунальные услуги оставались финансово доступными для населения.

В Основах формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации⁷ указано, что индексы изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги рассчитываются «с учетом прогнозных показателей и основных параметров, определенных в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период»⁸.

Критерии финансовой доступности коммунальных услуг для граждан в российской тарифной политике в настоящее время не применяются, хотя в 2009–2014 годах действовал другой порядок⁹, предусматривавший, что «основным принципом установления предельного индекса является доступность для граждан совокупной платы за все потребляемые коммунальные услуги, рассчитанной с учетом этого предельного индекса»¹⁰. Одним из критериев доступности платы за коммунальные услуги для населения была определена величина доли семей, получающих субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг¹¹ (далее также – субсидии на оплату ЖКУ): при повышении тарифов доля получателей субсидий на оплату ЖКУ не должна превысить определенного порога. Однако после 2014 года данный критерий доступности был исключен из нормативных документов и из практики.

В 2023 году Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики (далее – НИУ-ВШЭ) совместно с Фондом «Институт экономики города» (далее – Фонд ИЭГ) провели исследование с целью выработки методологических подходов к оценке финансовой доступности коммунальных услуг для населения как основе принятия тарифных решений¹².

Ключевой вывод данного исследования: вместо предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги необходимо вернуться к критерию их финансовой доступности для граждан, который позволит разумно регулировать тарифы ресурсоснабжающих предприятий, обеспечивая необходимые средства на оперативную деятельность и улучшение инфраструктуры, но не превышая платежеспособности граждан. Это, в свою очередь, должно позволить усилить привлекательность коммунального сектора для частных инвестиций и повысить эффективность бюджетных расходов, переориентируя их на адресную помощь низкодоходным семьям вместо субсидирования коммунального сектора. Второй важный вывод исследования: критерием финансовой доступности размера платы населения за коммунальные услуги может служить доля семей¹³, получающих субсидии на оплату ЖКУ, от всех семей, проживающих в субъекте

⁷ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации».

⁸ Основы формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации, пункт 12.

⁹ Основы формирования предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2009 г. № 708 (действовали до 1 мая 2014 года).

¹⁰ Там же, пункт 4.

¹¹ Там же, пункт 5.

¹² Разработка методологических подходов к оценке способности домохозяйств оплачивать жилищно-коммунальные услуги // Фонд «Институт экономики города». URL: https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/otchet-prezentaciya_dostupnost_platezhei_zhku.pdf (дата обращения: 10.07.2024).

¹³ В настоящей статье используется понятие «семья» применительно к получателю субсидии, поскольку именно это понятие используется законодательством, регулирующим предоставление субсидий на оплату ЖКУ гражданам. В части 3 статьи 159 ЖК РФ и пункте 4 Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761, указано, что субсидии предоставляются гражданам с учетом постоянно проживающих с ними членов их семей. Получателем субсидии является семья, одиноко проживающие граждане в целях предоставления субсидий рассматриваются как семья, состоящая из одного человека.

Российской Федерации (или в муниципальном образовании – в зависимости от утверждаемых тарифов). В рассматриваемом исследовании использовался именно региональный показатель ввиду большей доступности статистических данных.

Авторы исследования исходили из того, что критерий финансовой доступности платы граждан за коммунальные услуги (далее также – критерий доступности) должен отвечать следующим требованиям:

- 1) отражать бремя оплаты коммунальных услуг для семей с низкими доходами;
- 2) быть независимым от других факторов, кроме доходов семей и стоимости жилищно-коммунальных услуг;
- 3) быть наблюдаемым и хорошо измеримым;
- 4) одинаково трактоваться на всей территории страны;
- 5) опираться на существующие механизмы и инструменты, а не требовать создания новых.

Доля семей – получателей субсидий на оплату ЖКУ отвечает всем перечисленным требованиям к критерию доступности, кроме одного: конкретные значения охвата низкодоходных семей, получающих субсидии, зависят не только от доходов семей и стоимости ЖКУ, но и от региональных стандартов, различающихся по субъектам Российской Федерации, и от эффективности работы социальных органов по вовлечению населения в программу. Однако этот недостаток можно устранить, если стандарты, применяемые при определении права на субсидию и расчете ее размера, будут едиными по стране.

Предлагаемый авторами критерий финансовой доступности размера платы населения за коммунальные услуги предполагает, что до тех пор, пока доля семей, получающих субсидию на оплату ЖКУ, не превысит определенного предельного значения, стоимость коммунальных услуг можно считать доступной для населения. Разница между предельным значением доли получателей субсидий и фактической долей получателей субсидий характеризует возможность повышения тарифов.

В следующих разделах статьи представлены результаты сценарных прогнозных расчетов доли семей – получателей субсидий на ЖКУ при единых по всей стране стандартах, применяемых для определения права на субсидию и расчета ее размера, и оценка потенциала роста тарифов на коммунальные ресурсы для населения в российских регионах.

1. Охват населения программой субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг

Субсидия на оплату жилого помещения и коммунальных услуг является механизмом адресной поддержки семей с низкими доходами, чьи расходы на жилье и коммунальные услуги превышают установленную предельную долю в совокупном семейном доходе¹⁴. Чем выше стоимость жилищно-коммунальных услуг для населения, тем менее доступны эти услуги для семей с низкими доходами, и тем в большей мере они нуждаются в государственной поддержке.

Программа предоставления субсидий на оплату ЖКУ в России реализуется с середины 90-х годов XX века¹⁵ и зарекомендовала себя как достаточно эффективная целевая программа адресной помощи семьям с низкими доходами. Максимальное число получателей субсидий по России в целом, по данным Федеральной службы государственной статистики, наблюдалось в середине 2000-х годов – около 15 % семей (таблица 1). После этого число семей – получателей субсидий стало сокращаться: по данным Росстата, в 2010 году в программе предоставления субсидий участвовало 7,3 % семей, в 2019 году

¹⁴ См. часть 1 статьи 159 Жилищного кодекса Российской Федерации.

¹⁵ В соответствии со статьей 15 закона Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» (признан утратившим силу с 1 марта 2005 года в связи с вступлением в силу нового ЖК РФ).

субсидии получали уже только 5,3 % семей, или 3,0 млн семей (включая семьи, которые получали субсидии не все месяцы в году). В 2023 году значения этих показателей еще снизились: только 2,17 млн семей (3,3 %) получили субсидии на оплату ЖКУ.

Таблица 1. Предоставление гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг¹⁶

	2000	2003	2004	2005	2010	2013	2015	2019	2020	2021	2022	2023
Получили субсидии, млн семей	3,21	7,09	6,8	6,06	3,76	3,55	3,35	3,0	3,23	2,61	2,43	2,17
Удельный вес семей, пользующихся субсидиями, в общем числе семей, %	7,7	15,2	13,7	11,9	7,3	6,4	6,0	5,3	5,7	4,7	4,4	3,3
Сумма начисленных субсидий, млрд руб.	3,08	30,7	35,5	40,0	55,7	59,1	62,7	70,7	75,3	73,7	65,2	64,8
Среднемесячный размер субсидий на семью, руб.	80	361	435	550	896	1096	1241	1590	1782	1695	1775	1869

Источник: Росстат. URL: https://rosstat.gov.ru/statistics/zhilishhnye_usloviya (дата обращения: 10.07.2024)

Таким образом, за последнее десятилетие доля семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, от общего числа семей сократилась почти наполовину – с 6,4 % в 2013 году до 3,3 % в 2023 году. При неизменности основных правил предоставления субсидий в данный период одним из объяснений, на наш взгляд, может быть более медленный рост тарифов на коммунальные услуги для населения, чем рост доходов низкодоходных семей.

Как видно из таблицы 1, при сокращении удельного веса семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, растет размер среднемесячной субсидии на одну семью, и до 2020 года включительно рос объем бюджетных расходов на предоставление субсидий. В последующие три года объем адресной поддержки низкодоходных семей при оплате ЖКУ стал сокращаться и в 2023 году вернулся на уровень 2015–2016 годов¹⁷. В 2021 году расходы региональных бюджетов на субсидии на оплату ЖКУ (73,7 млрд руб.) были вдвое меньше расходов бюджетов на субсидирование ресурсоснабжающим предприятиям разницы между тарифами (136,1 млрд руб. в 2021 году)¹⁸.

Оценка эффективности существующей системы предоставления субсидий на оплату ЖКУ семьям с низкими доходами была выполнена Фондом ИЭГ ранее, в 2021 году. Исследование включало анализ влияния установленных региональных стандартов¹⁹ и других факторов на охват семей субсидиями на оплату ЖКУ, а также прогнозные расчеты изменения охвата населения субсидиями и увеличения расходов бюджетов при усилении

¹⁶ Без учета статистической информации по Донецкой Народной Республике (ДНР), Луганской Народной Республике (ЛНР), Запорожской и Херсонской областям

¹⁷ По данным Росстата, сумма бюджетных расходов на субсидии на оплату ЖКУ в 2023 году составила 64,8 млрд руб., в 2015 году она составляла 62,7 млрд руб., в 2016 году – 68,8 млрд руб. См. Жилищные условия // Росстат. URL: https://rosstat.gov.ru/statistics/zhilishhnye_usloviya (дата обращения: 10.07.2024).

¹⁸ Разработка методологических подходов к оценке способности домохозяйств оплачивать жилищно-коммунальные услуги // Фонд «Институт экономики города». URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/otchet-prezentaciya_dostupnost_platezhei_zhku.pdf (дата обращения: 10.07.2024).

¹⁹ Значения региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, стоимости жилищно-коммунальных услуг, максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи устанавливаются органами власти субъектов Российской Федерации и используются в формулах расчета размера начисляемой субсидии на оплату ЖКУ.

адресной поддержки низкодоходных групп населения. Результаты были обобщены в статье, включенной в предыдущий выпуск «Городского альманаха»²⁰.

В ходе исследования 2021 года была разработана методика сценарного моделирования изменения показателей участия семей в программе субсидий на оплату ЖКУ при «смягчении» основного параметра программы – регионального стандарта максимально допустимой доли расходов на ЖКУ в совокупном семейном доходе (далее – стандарт МДД). Прогнозы строились на основе Excel-модели, в основе которой – расчет трех ключевых показателей:

- пороговый доход, ниже которого у семьи возникает право на получение субсидии при тех или иных значениях региональных стандартов;
- количество и доля семей, имеющих право на получение субсидий исходя из их дохода и при тех или иных значениях региональных стандартов;
- коэффициент обращаемости – процентное соотношение количества (доли) семей, получающих субсидию на оплату ЖКУ, и количества (доли) семей, имеющих право на ее получение исходя из дохода.

Базовые расчеты с использованием данной модели строятся на основе:

- сведений по субъектам Российской Федерации об установленных региональных стандартах, применяемых при предоставлении субсидий на оплату ЖКУ; источник – нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- статистических данных об охвате населения субсидиями на оплату ЖКУ по субъектам Российской Федерации и по России в целом; источник – форма государственного статистического наблюдения № 22-ЖКХ (субсидии);
- статистических данных о доходах населения и распределении населения по размеру среднедушевого дохода; источник – официальные статистические данные, опубликованные на сайте Росстата²¹;
- статистических данных о численности населения и размере семей по субъектам Российской Федерации и по России в целом; источник – официальные статистические данные, опубликованные на сайте Росстата²²;
- сведений о стоимости ЖКУ в субъектах Российской Федерации; источник – сведения, опубликованные в журнале «Цены и тарифы в жилищно-коммунальном хозяйстве»²³.

Модель позволяет рассчитать, как разные значения переменных параметров – региональных стандартов, используемых для расчета субсидий, – влияют на охват низкодоходных семей субсидиями на оплату ЖКУ. Эта модель была использована Фондом ИЭГ в исследовании 2023 года для сценарного моделирования изменения охвата семей, имеющих право на субсидию на оплату ЖКУ, при различных вариантах изменения региональных стандартов.

На начальной стадии моделирования были проведены базовые расчеты для оценки показателей участия семей в программе субсидий на оплату ЖКУ в 2021 году²⁴. Расчеты выполнялись с учетом следующих допущений:

- в качестве базового года принят 2021 год;

²⁰ Генцлер И. В., Лыкова Т. Б., Железова Е. П., Пузанов А. С. Оценка эффективности системы адресной поддержки семей с низкими доходами при оплате жилья и коммунальных услуг и предложения по ее совершенствованию. // Городской альманах. Вып. 9. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2022. С. 144–175. URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gorodskoy_almanakh_2022_iue-1.pdf (дата обращения: 10.07.2024).

²¹ Уровень жизни // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397> (дата обращения: 10.07.2024).

²² Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/vpn/2020> (дата обращения: 24.10.2024).

²³ Журнал «Цены и тарифы в жилищно-коммунальном хозяйстве», издается Центром муниципальной экономики и права. URL: <https://cnis.ru/press/cit/20221> (дата обращения: 24.10.2024).

²⁴ На момент проведения исследования не были доступны данные за более поздние периоды.

- статистические определения «семья» и «домохозяйство»²⁵ идентичны;
- в случае, если в субъекте Российской Федерации для разных социальных или доходных групп населения установлены разные значения стандарта МДД, то в базовых расчетах используется максимальное значение такого стандарта;
- в базовых расчетах используется действующее в регионах значение стандарта нормативной площади жилья для семьи из трех и более человек;
- из множества дифференцированных значений размера стандарта стоимости ЖКУ, установленных для муниципальных образований на территории каждого субъекта Российской Федерации, для расчетов использовано одно значение указанного стандарта по региону, установленное для:
 - а) административного центра субъекта Российской Федерации;
 - б) многоквартирного дома с максимальным уровнем благоустройства в случае такой дифференциации стандарта;
 - в) одного человека в семье из трех и более человек;
 - г) собственников жилых помещений в многоквартирных домах, которые в соответствии с требованиями ЖК РФ обязаны вносить взносы на капитальный ремонт;
 - д) случая, когда оплата отопления осуществляется равномерно в течение года (круглогодично) или в отопительный период, если нет равномерной оплаты;
- значения стандарта стоимости ЖКУ приводятся к тому значению стандарта нормативной площади жилья на одного человека, которая используется для расчетов в конкретном сценарии.

Модель построена на следующих принципах:

- пороговый доход (доход, ниже которого у семьи возникает право на получение субсидии на оплату ЖКУ) рассчитывается исходя из стандарта МДД и стандарта стоимости ЖКУ (в расчете на одного человека);
- количество семей, имеющих право на субсидию, рассчитывается исходя из статистического распределения населения по величине среднедушевых доходов (в группах с доходом ниже порогового), статистических данных о численности населения, количестве и составе семей в субъекте Российской Федерации;
- доля семей, имеющих право на субсидию, рассчитывается исходя из расчетного количества таких семей и статистических данных о количестве семей в регионе;
- базовый коэффициент обращаемости рассчитывается исходя из расчетного количества семей, имеющих право на субсидию, и статистических данных о количестве семей, получивших субсидию в 2021 году;
- ожидаемое количество и доля семей, получающих субсидии, при расчетах по сценариям рассчитываются с использованием скорректированного коэффициента обращаемости.

Корректирование коэффициента обращаемости осуществлялось исходя из предположения, что изменение параметров программы предоставления субсидий и рост стоимости ЖКУ могут привести к росту обращаемости, то есть к увеличению доли семей, имеющих право на субсидию и обратившихся за ней. Формула для корректировки коэффициента обращаемости построена на допущении, что в тех регионах, где сегодня коэффициент обращаемости находится на низком уровне, он будет расти больше по сравнению с регионами, где сегодня коэффициент обращаемости уже более высокий:

²⁵ Понятие «домохозяйство» используется Росстатом в данных переписи населения. Под домохозяйством при этом понимается группа людей, проживающих в одном жилом помещении или его части, совместно обеспечивающих себя пищей и всем необходимым для жизни, то есть полностью или частично объединяющих и расходующих свои средства. Эти люди могут быть связаны отношениями родства или отношениями, вытекающими из брака, либо быть не родственниками, либо теми и другими. Домохозяйство может состоять из одного человека. См. Методологические пояснения Росстата к данным Всероссийской переписи населения 2020 года // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/vpn/2020> (дата обращения: 10.07.2024). В части совместного проживания в одном жилом помещении понятие «домохозяйство» тождественно понятию «семья», используемому в жилищном законодательстве и статистике по субсидиям на оплату ЖКУ.

$$K = K_{исх} \times (1 + \Delta K_{исх}),$$

где:

K – расчетный (прогнозируемый) коэффициент обращаемости, %;

$K_{исх}$ – исходный (фактический) коэффициент обращаемости в 2021 году, %;

$\Delta K_{исх}$ – прогнозируемый прирост коэффициента обращаемости, который определяется разницей между долей семей, имеющих право на субсидию (ДСПотенц), и фактической долей семей, получающих субсидию (ДСФакт):

$$\Delta K_{исх} = \frac{ДСПотенц - ДСФакт}{10ДСФакт}^{26}$$

Учитывалось также, что при моделировании изменений коэффициент обращаемости не должен превышать 100 %.

Таблица 2. Субъекты Российской Федерации, в которых в 2021 году наблюдались наибольшие и наименьшие значения относительных показателей участия семей в программе субсидий на оплату ЖКУ

Субъекты РФ	Фактическая Доля семей, получающих субсидию, % от общего числа семей в субъекте РФ	Коэффициент обращаемости, %	Субъекты РФ	Доля семей, имеющих право на субсидию, % от общего числа семей в субъекте РФ	Коэффициент обращаемости, %
Наибольшие значения показателя фактического участия семей в программе субсидий на оплату ЖКУ			Наибольшие значения показателя потенциального участия семей в программе субсидий на оплату ЖКУ		
Республика Тыва	18,5	79,7	Республика Саха (Якутия)	55,0	9,2
Мурманская область	17,6	354,6	Астраханская область	46,4	12,9
г. Москва	15,0	50,2	Республика Калмыкия	35,8	7,6
Республика Бурятия	13,7	76,6	Республика Алтай	32,0	18,0
Челябинская область	11,1		Оренбургская область	30,0	18,2
Наименьшие значения показателя фактического участия семей в программе субсидий на оплату ЖКУ			Наименьшие значения показателя потенциального участия семей в программе субсидий на оплату ЖКУ		
Белгородская область	1,3	13,7	Московская область	5,6	64,8
Тульская область	1,2	9,8	Мурманская область	5,3	354,6
Республика Адыгея	1,0	6,3	Кемеровская область	4,4	103,7
г. Севастополь	0,3	1,4	Республика Дагестан	3,4	36,1
Республика Крым	0,2	0,8	Чукотский АО	3,1	228,8

Источник: форма государственного статистического наблюдения № 22-ЖКХ (субсидии) за 2021 год, расчеты Фонда ИЭГ на основе данных Росстата и сведений из нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, действовавших в 2021 году

²⁶ Коэффициент 10, примененный в знаменателе формулы для расчета $\Delta K_{исх}$, – условный. При подстановке других значений коэффициента в знаменателе формулы изменится динамика роста коэффициента обращаемости. Поскольку еще не было реального опыта повсеместного одновременного изменения параметров программы субсидий на оплату ЖКУ, то все предположения о том, как вследствие таких изменений увеличится уровень обращаемости, основываются только на допущениях авторов.

Выполненные расчеты коэффициента обращаемости показали, что фактически за субсидиями на оплату ЖКУ в 2021 году обращались только 35,5 % всех семей, которые имели право на субсидию. При этом расчетный уровень обращаемости за субсидиями в различных регионах в 2021 году кардинально различается и составляет от 1 до 100 и более процентов²⁷ от оценочного количества семей, которые имеют право на субсидии на оплату ЖКУ исходя из своих доходов и действовавших в 2021 году региональных стандартов. Субъекты Российской Федерации, в которых по результатам расчетов в 2021 году наблюдались наибольшие и наименьшие значения относительных показателей участия семей в программе субсидий на оплату ЖКУ, представлены в таблице 2.

Самая высокая доля семей, реализовавших свое право на получение субсидий, среди всех семей региона по итогам 2021 года зафиксирована в Республике Тыва, Мурманской области и городе Москве – 18,5, 17,6 и 15 % соответственно. Коэффициенты обращаемости за субсидиями в Республике Тыва (79,7 %) и городе Москве (50,2 %) при среднем по Российской Федерации значении 35,5 % можно считать весьма высокими. Если в Республике Тыва высокий уровень обращаемости может объясняться низким уровнем доходов населения (третье с конца место по величине среднедушевого дохода среди всех субъектов Российской Федерации), то в Москве, где среднедушевой доход более чем в четыре раза выше чем в Тыве, относительно высокий уровень обращаемости связан, скорее всего, с самым низким в стране уровнем стандарта МДД (максимальное значение – 10 %).

В восьми субъектах Российской Федерации (Республика Ингушетия, Владимирская, Мурманская, Челябинская, Кемеровская, Амурская области, Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ) уровень коэффициента обращаемости, рассчитанный исходя из максимального значения стандарта МДД, установленного в этих регионах, превышает 100%, и в двух из них это превышение экстраординарно – в 2,3 раза в Чукотском автономном округе и в 3,5 раза в Мурманской области. Значение коэффициента обращаемости более 100%, скорее всего, связано с неучетом в расчетах «ступенчатого» снижения регионального стандарта МДД в зависимости от дохода или социальной категории семьи.

Так, в Мурманской области региональный закон устанавливает уровень МДД 10 % для одиноких пенсионеров и (или) инвалидов и семей, состоящих из пенсионеров и (или) инвалидов, а также для многодетных семей. В Чукотском автономном округе постановлением администрации²⁸ тот же уровень МДД – 10 % установлен для неработающих пенсионеров. При этом данные субъекты Российской Федерации относятся к лидерам среди регионов Крайнего Севера России по экономической активности трудоспособного населения, и уровень среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников намного превышает среднероссийский показатель²⁹. В этой связи можно предположить, что в Мурманской области и Чукотском автономном округе доходы трудоспособных лиц достаточно велики, в силу чего доля семей с трудоспособными лицами, для которых субсидия рассчитывается по установленному максимуму стандарта МДД в 22%, среди получателей субсидий невысока. Таким образом, по факту в данных регионах право на субсидии исходя из региональных норм имеет существенно большая доля семей, чем получается по расчетам, выполненным на основании официальных данных формы № 22-ЖКХ (субсидии).

²⁷ Значение коэффициента обращаемости более 100 % не означает, что за субсидиями обращаются больше семей, чем имеют на них право. Такое значение – следствие принятых для расчетов допущений, что право на субсидию и ее размер определяются исходя только из одного (максимального) значения регионального стандарта МДД, регионального стандарта площади жилья на одного человека в семье из трех человек и регионального стандарта стоимости ЖКУ, установленного для административного центра субъекта Российской Федерации. Таким образом, превышение расчетного коэффициента обращаемости над 100 % связано с неучетом в расчетах дифференциации региональных стандартов, прежде всего, дифференциации регионального стандарта МДД в зависимости от дохода или социальной категории семьи, о чем более подробно будет сказано далее.

²⁸ См. постановление Правительства Чукотского автономного округа от 6 декабря 2005 года № 242.

²⁹ Зайченко И. М., Ищенко Е. А. Анализ трудовых ресурсов регионов Крайнего Севера России // Россия в глобальном мире. – 2016. – № 9(32) – С. 232–241. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-trudovyh-resursov-regionov-kraynego-severa-rossii/viewer> (дата обращения: 10.07.2024)

Обращает на себя внимание тот факт, что самая высокая обращаемость за субсидиями на оплату ЖКУ наблюдается в регионах, в которых доля семей, имеющих право на субсидию, не превышает 5 % от общего числа семей. При этом в регионах с самой высокой долей семей, потенциально имеющих право на субсидию (Республике Саха (Якутия) – 55 %, Астраханской области – 46,4 %, Республике Калмыкия – 35,8 %) обращаемость за субсидией низкая – 7–13 %.

В 34 субъектах Российской Федерации доля семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, по итогам 2021 года была менее 5 % от всех семей, проживающих в регионе, из которых в восьми регионах этот показатель меньше 2 %. Даже в регионах с самыми низкими доходами населения (республики Ингушетия и Карачаево-Черкесия, Калмыкия) доля охвата населения субсидиями составляла только 2–3 % от всех семей, проживающих в регионе. Самая маленькая доля получателей субсидий зафиксирована в г. Севастополе и Республике Крым – соответственно 0,3 % и 0,2 % от всех семей в регионе. Эти субъекты Российской Федерации в 2021 году занимали последние места среди других регионов также и по величине коэффициента обращаемости.

По показателю доли семей, которые реализуют свое право на получение субсидии, относительно среднероссийского показателя регионы распределены примерно поровну: в 45 регионах эта доля ниже среднероссийского уровня, а в 40 регионах – выше.

Подытоживая сказанное в этом разделе, отметим главное: во-первых, количество семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, в последние годы сокращается; во-вторых, доля семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, заметно дифференцирована по субъектам Российской Федерации (от 0,2 % в Республике Крым до 18,5 % в Республике Тыва, т. е. в 92,5 раза); в-третьих, за субсидиями на оплату ЖКУ обращаются немногим более трети всех семей, которые имеют право на субсидию; и, в-четвертых, коэффициент обращаемости в различных регионах может также различаться практически в сто раз.

2. Потенциал увеличения охвата населения программой субсидий на оплату ЖКУ за счет усиления адресной поддержки семей при возможном установлении единых федеральных стандартов предоставления субсидий на оплату ЖКУ

2.1. Региональные и федеральные стандарты для расчета субсидий на оплату ЖКУ

Как было сказано ранее, определение права граждан на субсидию на оплату ЖКУ и расчет размера субсидии производится на основании региональных стандартов – стандарта МДД, стандарта нормативной площади жилого помещения и стандарта стоимости ЖКУ, которые устанавливаются субъектами Российской Федерации.

В течение ряда лет органы власти российских регионов руководствовались при установлении региональных стандартов значениями федеральных стандартов оплаты жилого помещения и коммунальных услуг, которые впервые были утверждены Правительством Российской Федерации в 1997 году³⁰, а в последний раз – в 2005 году³¹. Федеральные стандарты были установлены в целях определения размера трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, в том числе для оказания финансовой помощи по оплате жилых помещений и коммунальных услуг. Были установлены значения федерального стандарта МДД в размере 22 % и федерального стандарта социальной нормы площади жилого помещения в размере 18 кв. м общей площади

³⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 1997 года № 621 «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг».

³¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 августа 2005 года № 541 «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг».

жилья на одного гражданина. Значения федерального стандарта МДД утверждались Правительством Российской Федерации ежегодно до 2006 года; значения федерального стандарта социальной нормы площади жилого помещения утверждались только дважды, в 1997 и 2005 годах. Значения указанных федеральных стандартов, применявшиеся в 1997–2010 годах, показаны в таблице 3.

Таблица 3. Значения федерального стандарта МДД и федерального стандарта социальной нормы площади жилого помещения, применявшиеся в 1997–2010 годах

Год	Федеральный стандарт МДД, %	Федеральный стандарт социальной нормы площади жилого помещения
2010	22	18 кв. м общей площади жилья на одного гражданина
2009		
2008		
2007		
2006		
2005	22	33 кв. м общей площади жилья – на одиноко проживающего человека
2004	22	
2003	22	
2002	22	
2001	22	
2000	20	
1999	19	
1998	18	
1997	16	
		18 кв. м – на одного члена семьи из трех и более человек

До 2011 года такие федеральные стандарты использовались для расчета объемов средств федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходов по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг³². Такие целевые трансферты из федерального бюджета были отменены в 2010 году³³. До 2014 года федеральные стандарты еще учитывались при определении общего объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, но с 2014 года действуют совершенно новые правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации³⁴, которые уже не учитывают федеральные стандарты оплаты жилья и коммунальных услуг, установленные в 2005 году.

В настоящее время предоставление субсидий на оплату ЖКУ полностью является расходным обязательством субъектов Российской Федерации³⁵. Таким образом, в настоя-

³² Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 941 (ред. от 15 сентября 2009 года) «О порядке предоставления субсидий из федерального бюджета в целях софинансирования расходов бюджетов субъектов Российской Федерации по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

³³ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2010 года № 387 (ред. от 12 августа 2015 года) «Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов"».

³⁴ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 999.

³⁵ В соответствии с частью 8 статьи 159 ЖК РФ.

щее время федеральные стандарты не являются для регионов России обязательными и не влияют на размер трансфертов из федерального бюджета. Тем не менее проведенный Фондом ИЭГ в 2021 году анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих предоставление субсидий на оплату ЖКУ³⁶, показал, что стандарты МДД (по крайней мере, их максимальные значения), установленные в 62 регионах, ориентированы на федеральный стандарт доли расходов на оплату жилья и коммунальных услуг – 22 % (см. таблицу 4). Ни в одном регионе значение регионального стандарта МДД не превышает 22 %. В 32 субъектах Российской Федерации применяется «ступенчатое» снижение значения стандарта МДД в зависимости от таких параметров, как, например, конкретный размер дохода (разная максимально допустимая доля для разных пороговых значений дохода), принадлежность к социальным категориям, например, пенсионеры, инвалиды и т. д.

Таблица 4. Стандарт максимально допустимой доли расходов на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи, 2021 год³⁷

Значение стандарта МДД, %	Количество субъектов РФ	Наименование субъектов РФ
22	62	
21	2	Республика Северная Осетия-Алания, Республика Татарстан
20	6	Республика Калмыкия, Республика Башкортостан, Ростовская, Орловская, Магаданская области, Еврейская автономная область
19	1	Калужская область
18	4	Астраханская, Рязанская, Тверская и Оренбургская области
17	1	город Севастополь
16	1	Ненецкий автономный округ
15	6	Республика Крым, Кабардино-Балкарская Республика, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область
14	1	город Санкт-Петербург
10	1	город Москва

Источник: результаты анализа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

Размер регионального стандарта нормативной площади жилого помещения (далее также – НПЖП) на одного члена семьи для семьи, состоящей из трех и более человек, в большинстве регионов (72 из 85) установлен и сохраняется много лет на уровне федерального стандарта – 18 кв. м общей площади жилья (см. таблицу 5). При этом в 10 субъектах Российской Федерации этот стандарт выше 18 кв. м и в четырех регионах – ниже 18 кв. м.

Федеральный стандарт стоимости ЖКУ для расчета субсидий никогда не был установлен. Региональные стандарты стоимости ЖКУ устанавливаются дифференцированно по муниципальным образованиям исходя из действующих тарифов на коммунальные ресурсы, нормативов потребления коммунальных услуг и размера платы за содержание жилого помещения, установленной для нанимателей по договору социального найма. Эти стандарты во многих регионах пересматриваются ежегодно или даже дважды в году, то есть каждый раз, когда изменяются тарифы на коммунальные ресурсы.

³⁶ Оценка доступности адресной социальной поддержки семей с низкими доходами при оплате жилищно-коммунальных услуг // Фонд «Институт экономики города». URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/otchet_dostupnost_zhku_final.pdf (дата обращения: 10.07.2024).

³⁷ Без учета информации по Донецкой Народной Республике (ДНР), Луганской Народной Республике (ЛНР), Запорожской и Херсонской областям.

Таблица 5. Региональный стандарт нормативной площади жилого помещения в зависимости от размера семьи, 2021 год³⁸

Состав семьи, чел.	Размер стандарта, кв. м общей площади/чел.
1	30–33 (в большинстве регионов) 36 (в Камчатском крае) 39 (в Калининградской области)
2	20–23 (в большинстве регионов) 25 (в Калужской и Волгоградской областях, г. Санкт-Петербурге) 26 (в Чукотском автономном округе)
3 и более	16–17 (в четырех регионах) 18 (в 72 регионах) 20–21 (в девяти регионах)
4 и более	13,37 (в Республике Тыва) 14 (в четырех регионах) 15–16 (в 15 регионах) 18 (в Республике Карелия, Саратовской области) 19 (в Ставропольском крае)
5 и более	11,26 (в Республике Тыва) 12–13 (в 10 регионах) 14–15 (в семи регионах) 18 (в Ставропольском крае)
6 и более	9,46 (в Республике Тыва) 10 (в Кабардино-Балкарской Республике) 13 (в Чукотском автономном округе) 14 (в Республике Ингушетия)
7 и более	7,68 (в Республике Тыва)

Источник: результаты анализа авторами нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

Таким образом, в настоящее время основное влияние на размер предоставляемых субсидий на оплату ЖКУ и на охват населения программой субсидий регионы могут оказывать через установление стандарта МДД и в меньшей степени – стандарта нормативной площади жилья. При этом в части регионов России действуют региональные стандарты МДД и нормативной площади жилья, установленные еще 15–18 лет назад с ориентиром на федеральные стандарты, в то время как в других субъектах Российской Федерации региональные стандарты могут существенно отличаться от значений федеральных стандартов.

Анализ нормативного правового регулирования позволяет сделать вывод, что сегодня право граждан на получение субсидии на оплату ЖКУ зависит от региональных стандартов. Представляется, что, хотя стоимость коммунальных услуг объективно различается по территории России в зависимости от природных особенностей и технологических особенностей инженерной инфраструктуры, стандарты государственной поддержки семей с низкими доходами для обеспечения финансовой доступности оплаты жилья и коммунальных услуг должны быть едиными по стране, то есть субсидии на оплату ЖКУ должны предоставляться по единым правилам.

По результатам исследования 2021 года Фонд ИЭГ уже формулировал предложения обеспечить равный уровень поддержки граждан на оплату ЖКУ на территории всей страны, установив обязательное использование для предоставления субсидий на оплату ЖКУ федеральных стандартов МДД и нормативной площади жилья. При этом значения таких

³⁸ Без учета информации по Донецкой Народной Республике (ДНР), Луганской Народной Республике (ЛНР), Запорожской и Херсонской областям.

стандартов предлагается установить на уровне, позволяющем расширить охват семей программой субсидий. Также предлагается обеспечить федеральное софинансирование программы субсидий.

2.2. Результаты моделирования возможных единых (федеральных) стандартов для расчета субсидий на оплату ЖКУ

В рамках рассматриваемого совместного исследования НИУ-ВШЭ и Фонда ИЭГ, проведенного в 2023 году, моделирование изменений охвата семей субсидиями на оплату ЖКУ строилось по нескольким сценариям, предусматривавшим:

- единые по всем регионам значения стандартов МДД и нормативной площади жилого помещения, применяемых для расчета субсидий на оплату ЖКУ (федеральные стандарты);
- усиление поддержки низкодоходных семей при оплате ЖКУ при установлении единых значений федеральных стандартов.

Усиление поддержки семей при оплате ЖКУ возможно:

- а) за счет снижения размера стандарта МДД;
- б) за счет увеличения нормативной площади жилого помещения, что приведет к увеличению размера стандарта стоимости ЖКУ на одного члена семьи за счет повышения стоимости жилищных услуг и коммунальной услуги отопления, плата (тариф) за которые устанавливаются в расчете на 1 кв. м общей площади жилого помещения;
- в) комбинации первых двух способов.

Прогнозные расчеты доли семей – получателей субсидий при усилении мер поддержки семей при оплате ими ЖКУ выполнены для шести сценариев, в которых значение возможного федерального стандарта МДД варьирует от 15 до 22 % (в расчетах использовались дискретные значения – 15, 18 и 22 %), а значение нормативной площади жилья в расчете на одного человека³⁹ – 18 кв. м или 23 кв. м (данная величина является округленным среднероссийским значением жилищной обеспеченности населения в городской местности по данным переписи населения 2020 года⁴⁰). Сценарии дальнейших расчетов представлены в таблице 6.

Установление стандарта МДД равным 22 % означает повышение указанного стандарта для 23 регионов, 18 % – для девяти регионов, 15 % – для Москвы и Санкт-Петербурга. В целях упрощения расчетов не учитывалась возможность дифференциации данного стандарта для различных категорий семей.

Как было сказано ранее, в базовых расчетах в рамках моделирования для всех семей в каждом регионе применялось установленное в соответствующем регионе значение стандарта нормативной площади жилья для семьи из трех и более человек. Значение этого стандарта для семьи такой численности колеблется по регионам от 16 кв. м до 22 кв. м на одного человека. Соответственно, использование для расчетов стандарта нормативной площади жилья, равного 18 кв. м общей площади жилого помещения на одного человека в семье из трех человек и более, означает, что для 10 регионов значения этого расчетного параметра уменьшатся, а для четырех регионов увеличатся. Использование значения стандарта нормативной площади жилья для семей из трех человек и более на уровне среднероссийского показателя жилищной обеспеченности (23 кв. м общей площади жилого помещения в городской местности, по данным переписи населения 2020 года) означает увеличение при расчетах данного параметра для всех регионов.

³⁹ Для упрощения расчетов использовался единый норматив площади жилья на одного человека без учета возможности его дифференциации для семей разного размера.

⁴⁰ По данным Росстата (URL: https://rosstat.gov.ru/statistics/zhilishhnye_usloviya, дата обращения: 10.07.2024), среднее значение жилищной обеспеченности в Российской Федерации на конец 2021 года составило 27,8 кв. м на одного человека (27,6 кв. м в городской местности, 28,3 кв. м в сельской местности). Но по данным переписи населения 2020 года (URL: <https://rosstat.gov.ru/vpn/2020>, дата обращения: 24.10.2024), жилищная обеспеченность составила 23,4 кв. м на одного человека (22,7 кв. м в городской местности и 25,5 кв. м в сельской местности).

Таблица 6. Сценарные расчеты ожидаемого охвата семей субсидиями на оплату ЖКУ при различных параметрах федеральных стандартов

	Стандарт МДД, %	Стандарт нормы площади жилого помещения, кв. м на 1 чел.
Сценарий 1.1	22	18
Сценарий 1.2	22	23
Сценарий 2.1	18	18
Сценарий 2.2	18	23
Сценарий 3.1	15	18
Сценарий 3.2	15	23

Моделирование изменения охвата населения программой субсидий на оплату ЖКУ выполнялось по предложенным сценариям для выбора сценария (сценариев) для дальнейшей оценки возможности роста коммунальных тарифов.

Результаты расчетов участия семей в программе адресных субсидий на оплату ЖКУ по шести рассматриваемым сценариям представлены в таблице 7.

Таблица 7. Изменение показателей предоставления субсидий на оплату ЖКУ при различных сценариях изменения стандартов программы в сравнении с фактическими показателями 2021 года, по Российской Федерации

Показатели	Фактическая ситуация 2021 г.		Сценарные расчетные показатели			
	Доля семей, получающих субсидию, % от общего числа семей в РФ	Коэффициент обращаемости, %	Пороговый доход, ниже которого возникает право на субсидию, руб./чел. в месяц	Доля семей, имеющих право на субсидию исходя из уровня дохода, % от общего числа семей в РФ	Коэффициент обращаемости прогнозируемый, %	Ожидаемая доля семей, обратившихся за субсидией, % от общего числа семей в РФ
Фактическая ситуация 2021 года	6,6⁴¹	35,5	13 665	18,7		
Сценарий 1.1: МДД 22%, НПЖП 18 м ²			12 337	14,5	39,7	5,8
Сценарий 1.2: МДД 22%, НПЖП 23 м ²			14 208	19,6	42,4	8,3
Сценарий 2.1: МДД 18%, НПЖП 18 м ²			15 079	22,1	43,8	9,7
Сценарий 2.2: МДД 18%, НПЖП 23 м ²			17 365	28,7	47,3	13,6
Сценарий 3.1: МДД 15%, НПЖП 18 м ²			18 095	30,8	48,5	14,9
Сценарий 3.2: МДД 15%, НПЖП 23 м ²			20 838	38,5	52,6	20,2

Источник: расчеты авторов

⁴¹ Расчетная величина, средняя по субъектам Российской Федерации. Расчет выполнен на основании статистической формы 22-ЖКХ (субсидия) за 2021 год.

Результаты расчетов показывают, что в пяти из шести сценариев рассматриваемые изменения стандартов МДД и нормы площади жилья (влияющей на стандарт стоимости ЖКУ) приводят к росту порогового дохода с 13 665 руб. на одного человека в месяц до максимальной величины 20 838 руб. (сценарий 3.2). Соответственно, увеличивается и доля семей, имеющих право на получение субсидии исходя из уровня среднедушевого семейного дохода, с 18,7 % до максимальной величины 38,5 % (сценарий 3.2). Исключением является сценарий 1.1 с более жесткими условиями по стандарту МДД, чем текущие условия в регионах.

Увеличение прогнозируемого коэффициента обращаемости в среднем по России по всем сценариям, включая относительно более жесткий сценарий 1.1, в сравнении с базовым уровнем 2021 года обусловлено применением корректирующей формулы (см. раздел 1), предполагающей прирост этого коэффициента при реализации сценариев с тем большей интенсивностью, чем ниже базовое значение коэффициента обращаемости в регионе.

Ожидаемая доля семей – участников программы субсидий увеличивается для всех сценариев, кроме сценария 1.1. Максимальная ожидаемая доля получателей субсидий соответствует самому мягкому сценарию 3.2 (максимальное снижение стандарта МДД до 15 % и увеличение нормативной площади жилья до среднероссийской жилищной обеспеченности в городской местности – 23 кв. м на человека) – 20,2 %, а минимальная – самому жесткому сценарию 1.1 (стандарт МДД – 22 %, нормативная площадь жилья – 18 кв. м на человека).

Наибольшее влияние на долю семей – получателей субсидий на оплату ЖКУ при принятых допущениях оказывает стандарт МДД. При одном и том же значении нормативной площади жилья (18 кв. м на человека) снижение этого стандарта с 22 % до 18 % и до 15 % приводит к увеличению ожидаемой доли семей, получающих субсидии, с 5,8 % до 9,7 % и 14,9 %, то есть в 1,7 и в 2,6 раза соответственно. При любом постоянном значении стандарта МДД (15, 18 или 22 %) увеличение стандарта нормативной площади жилья с 18 до 23 кв. м на человека увеличивает ожидаемую долю получателей субсидий в 1,4 раза. Все сценарии, за исключением сценария 1.1, в среднем по Российской Федерации дают более высокие значения охвата семей программой субсидий, чем это наблюдалось в 2021 году.

Наиболее высокий уровень защиты населения обеспечивает сценарий 3.2: установление на федеральном уровне единого стандарта МДД в размере 15 % от совокупного семейного дохода и стандарта нормативной площади жилого помещения, равной среднероссийскому значению жилищной обеспеченности населения в городской местности, по данным переписи населения 2020 года, – 23 кв. м на одного человека. Ожидаемая доля семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, при таком сценарии составит 20,2 %. Если принять, что федеральный стандарт нормативной площади жилья может быть установлен дифференцированно для семей из одного, двух, трех и более человек, как это было в 1997–2005 годах, с сохранением значений стандарта для одиноко проживающих (42 кв. м на человека) и для семей из двух человек (33 кв. м на человека), то ожидаемая доля семей, получающих субсидии, может быть еще выше.

Следующий за ним уровень защиты обеспечивает сценарий 3.1: единый стандарт МДД в размере 15 % от совокупного семейного дохода при норме площади жилого помещения, равной существующему федеральному стандарту – 18 кв. м на одного человека. Ожидаемая доля семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, при таком сценарии составит 14,9 %.

В то же время при выборе сценариев для моделирования возможностей увеличения тарифов на коммунальные ресурсы для населения в субъектах Российской Федерации авторы решили отказаться от применения сценариев, обеспечивающих максимальный уровень социальной защиты, приняв во внимание, что:

- а) доля семей – получателей субсидии на оплату ЖКУ при самом мягком сценарии 3.2 составляет 20,2 %, что превышает самый высокий общероссийский показатель

фактической доли семей, получающих субсидию (15,2 % в 2003 году), который был за всю историю данной программы;

- б) максимальный уровень социальной поддержки населения может означать существенный рост бюджетных расходов на предоставление субсидий, непосильный для некоторых субъектов Российской Федерации;
- в) и самое важное для данного исследования – повышение коммунальных тарифов при таких сценариях может привести к еще большему росту доли семей, получающих субсидии, что в ряде регионов России может стать критичным.

Поэтому для проведения прогнозных расчетов на заключительном этапе, на котором определялись возможные пределы повышения тарифов на коммунальные услуги, по результатам экспертного обсуждения были выбраны сценарии, обеспечивающие умеренный уровень социальной защиты:

сценарий 2.1 – значение стандарта МДД равно 18 %; нормативная площадь жилья равна федеральному стандарту 18 кв. м на человека;

сценарий 2.2 – значение стандарта МДД равно 18 %; нормативная площадь жилья равна среднероссийскому показателю жилищной обеспеченности в городской местности – 23 кв. м на человека.

Как показано в таблице 7, ожидаемая доля семей – участников программы субсидий для сценариев 2.1 и 2.2 составляет соответственно 9,7 % и 13,6 % в среднем по Российской Федерации. Указанные сценарии, по мнению авторов исследования, обеспечивают, с одной стороны, возможности для повышения тарифов на коммунальные ресурсы, а с другой – более высокий, чем сегодня, уровень защиты населения от чрезмерного бремени расходов на ЖКУ, о чем более подробно будет сказано в следующем разделе.

3. Потенциал повышения тарифов на коммунальные ресурсы при заданном предельном значении критерия доступности – доли семей, получающих субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг

Как было сказано ранее, гипотеза, положенная в основу исследования на заключительном этапе моделирования, состоит в том, что показатель доли семей – участников программы субсидий на оплату ЖКУ может служить индикатором ценовой доступности коммунальных ресурсов для населения. До тех пор, пока доля семей, получающих субсидию, не превысит определенного предельного значения, стоимость коммунальных ресурсов можно считать доступной для населения, а разница между предельным значением доли получателей субсидий и фактической долей получателей субсидий характеризует возможность повышения тарифов.

На заключительном этапе моделирования, опираясь на сценарии, рассмотренные на предыдущем этапе исследования, были решены две основные задачи:

- 1) определение предельного значения доли семей, получающих субсидию, превышение которого делает исчерпанным потенциал повышения тарифов на коммунальные ресурсы для населения;
- 2) определение потенциала роста тарифов на коммунальные ресурсы в российских регионах с учетом того, что повышение тарифов должно сопровождаться усилением адресной поддержки низкодоходных семей при оплате ЖКУ.

Результаты первого этапа моделирования показали, что пороговый доход на одного человека, ниже которого возникает право на получение субсидии, существенно различается по регионам. При этом программа субсидий, например, в Республике Дагестан и Воронежской области охватывает семьи только одной самой нижней из интервальных

доходных групп (от 0 до 7 тыс. руб.), а в Хабаровском крае, Ненецком автономном округе и Республике Калмыкия – семьи из шести доходных групп (от 0 до 45 тыс. руб.)⁴².

Поскольку цель программы субсидий – помощь при оплате ЖКУ семьям с низкими доходами, иными словами – семьям из нижних интервальных доходных групп, то для определения приемлемого значения предельной доли семей, получающих субсидии, необходимо понять, какую долю составляет низкодоходное население от всего населения в стране. Данные Росстата о распределении населения по интервальным доходным группам показывают, что значения суммарной доли населения в двух нижних доходных группах варьируют по регионам от 0,4 % (Чукотский АО) до 24,2 % (Республика Ингушетия) при среднероссийском показателе 8,6 %. Суммарная доля населения в трех нижних доходных группах изменяется по регионам от 1,4 % (Чукотский АО) до 44,6 % (Республика Ингушетия); среднероссийский показатель равен 18,8 %.

Если в расчетах не учитывать регионы с максимальными (Республика Тыва, Республика Ингушетия) и минимальными (Чукотский автономный округ, Магаданская область) значениями доли семей в двух и трех нижних доходных группах, среднероссийское значение доли семей в двух нижних доходных группах составляет 8,7 %, в трех нижних доходных группах – 19,3 % (таблица 8).

Таблица 8. Доля населения Российской Федерации, приходящаяся на две и три нижние интервальные доходные группы

	Доля населения с наименьшими доходами (сумма по нижним интервальным доходным группам), %, 2021	
	2 нижних доходных группы (от 0 до 10000 руб. на 1 чел. в месяц)	3 нижних доходных группы (от 0 до 14000 руб. на 1 чел. в месяц)
Среднее значение по Российской Федерации	8,6	18,8
Среднее значение по Российской Федерации без учета самых бедных и самых богатых регионов*	8,7	19,3

* Примечание: в расчете не учитываются Республика Тыва, Республика Ингушетия, Чукотский автономный округ, Магаданская область.

Источник: расчеты Фонда ИЭГ

Исходя из таких данных и с учетом того, что цель программы субсидий на оплату ЖКУ – это социальная поддержка низкодоходных семей, было предложено считать, что субсидии могут охватывать только три нижние доходные группы и не должны распространяться на другие доходные группы. Исходя из этого можно предположить, что приемлемое значение предельной доли семей, участвующих в программе субсидий, при котором коммунальные услуги можно считать доступными по цене для населения в целом, не должно превышать 20 % от общего числа семей в субъекте Российской Федерации. Мы понимаем, что такое предложение не имеет строгого рационального обоснования, а скорее основано на некоторой экспертной оценке социально-экономической приемлемости охвата населения программой субсидий.

⁴² Распределение населения по интервальным группам среднедушевых денежных доходов населения, которое представляет собой показатели численности постоянного населения, сгруппированные в заданных интервалах среднедушевых денежных доходов в процентах от общей численности постоянного населения, приведены на сайте Росстата: Распределение населения по интервальным группам среднедушевых денежных доходов. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397> (дата обращения: 10.07.2024). В расчетах использованы данные за 2021 год.

В то же время во внимание были приняты и некоторые другие обстоятельства:

- максимальное значение доли семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, за всю историю программы субсидий в Российской Федерации, по данным Росстата, составило 15,2 % в 2003 году;
- среди всех субъектов Российской Федерации доля семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, превышает 15 % только в трех регионах (г. Москва, Мурманская область и Республика Тыва), в остальных регионах этот показатель меньше.

С учетом этих дополнительных обстоятельств авторы исследования приняли решение опираться в дальнейших расчетах на показатель предельной доли семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, при котором коммунальные ресурсы можно считать доступными по цене для населения в целом, *не превышающий 15 % от общего числа семей в субъекте Российской Федерации.*

Как было сказано выше, для проведения прогнозных расчетов по возможному повышению тарифов на коммунальные ресурсы авторами были выбраны сценарии 2.1 (МДД – 18 %; НПЖП – 18 кв. м на человека) и 2.2 (МДД – 18 %; НПЖП – 23 кв. м на человека). Ожидаемая доля семей – участников программы субсидий для сценариев 2.1 и 2.2 составляет соответственно 9,7 % и 13,6 % в среднем по Российской Федерации (см. таблицу 7).

Расчеты были выполнены по сценариям 2.1 и 2.2 с учетом следующих допущений:

- а) предельная доля семей – участников программы субсидий на оплату ЖКУ равна 15 % от числа всех семей, проживающих в каждом конкретном субъекте Российской Федерации;
- б) увеличение тарифов на коммунальные ресурсы ведет к увеличению стоимости коммунальных услуг, а также услуг и работ по содержанию и ремонту жилого помещения (за счет повышения стоимости коммунальных ресурсов, расходуемых в целях оказания услуг по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме), при этом прирост происходит в пропорции 4 к 1, то есть, например, если тарифы на коммунальные услуги увеличиваются на 20 %, цены на услуги по содержанию и ремонту жилого помещения увеличиваются на 5 %;
- в) увеличение тарифов на коммунальные ресурсы и стоимости услуг и работ по содержанию и ремонту жилого помещения ведет к увеличению стандарта стоимости ЖКУ, применяемому для расчета субсидий: величина стандарта стоимости ЖКУ корректируется отдельно в части доли коммунальных услуг (отопление, холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газ сетевой, обращение с твердыми коммунальными отходами) и в части доли услуг и работ по содержанию и ремонту жилого помещения (содержание, капитальный ремонт) на те же величины и в тех же пропорциях, что и увеличение тарифов на коммунальные ресурсы и стоимости услуг и работ по содержанию и ремонту жилого помещения;
- г) максимально допустимое увеличение тарифов на коммунальные ресурсы и, соответственно, увеличение стандарта стоимости ЖКУ в части коммунальных услуг составляет 30 % (даже при условии недостижения предельного значения доли семей – получателей субсидий в размере 15 % от всех семей);
- д) соответственно, максимальное допустимое увеличение стоимости услуг и работ по содержанию и ремонту жилого помещения и, соответственно, увеличение стандарта стоимости ЖКУ в части указанных услуг и работ составляет 7,5 %;
- е) регионы, в которых расчеты показывают, что ожидаемая доля семей, получающих субсидии, без увеличения тарифов и цен на ЖКУ превышает 15 %, из дальнейших расчетов возможного увеличения тарифов исключаются (возможное увеличение тарифов на коммунальные услуги принято равным 0 %).

Обобщенные результаты сценарных расчетов возможного повышения тарифов на коммунальные ресурсы по субъектам Российской Федерации представлены в таблице 9.

В данной таблице представлено количество регионов, в которых коммунальные тарифы могут быть увеличены на определенную величину при обеспечении большей, чем в настоящее время, социальной защиты малоимущих семей (по сценариям 2.1 и 2.2, предусматривающим снижение региональных стандартов МДД во всех регионах, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, и увеличение региональных стандартов нормы площади жилья во всех регионах), при условии, чтобы доля семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, не превысила 15 %.

Таблица 9. Оценка возможности повышения тарифов на коммунальные ресурсы для населения в субъектах Российской Федерации при реализации сценариев 2.1 и 2.2* при условии, чтобы доля семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, не превысила 15 %

Прирост тарифов на коммунальные ресурсы для населения при условии, чтобы ожидаемая доля получателей субсидии на ЖКУ в регионе была ≤ 15%, %	Количество субъектов РФ		Ожидаемая доля семей, получающих субсидии, %	
	Сценарий 2.1	Сценарий 2.2	Сценарий 2.1	Сценарий 2.2
0	7	27	15–26	15–35
2	1	3	15	15
3	–	1	–	15
4	–	1	–	15
5	4	–	15	–
8	2	3	15	15
10	2	3	15	15
12	3	2	15	15
14	-	1	–	15
15	3	2	15	15
16	3	2	15	15
18	1	1	15	15
20	1	4	15	15
24	1	–	15	–
25	4	6	15	15
30	53	29	От 2 до 15	От 2 до 15

* Сценарий 2.1 предусматривает стандарт МДД 18 % и норму площади жилого помещения 18 кв. м на человека. Сценарий 2.2 предусматривает стандарт МДД 18 % и норму площади жилого помещения 23 кв. м на человека.

Источник: расчеты авторов

Расчеты по сценарию 2.1, предусматривающему стандарт МДД на уровне 18 % при стандарте нормы площади жилья 18 кв. м на человека, показали, что в семи субъектах Российской Федерации при таких условиях предоставления субсидий ожидаемая доля семей, получающих субсидии, составит более 15 %, таким образом, в этих регионах пока нет возможностей для повышения тарифов при изменении стандартов.

В остальных регионах по результатам расчетов по данному сценарию 2.1 выявлены возможности увеличения тарифов на коммунальные ресурсы. Больше чем в половине субъектов Российской Федерации тарифы на коммунальные ресурсы для населения могут быть повышены на 30 %, в шести регионах – на 20–25 %, в 12 регионах – на 10–18 %, в остальных семи регионах – на 2–8 %.

Расчеты по сценарию 2.2 (стандарт МДД – 18%, стандарт нормы площади жилья – 23 кв. м на человека) показали, что при таких условиях программы предоставления субсидий нет возможности повышать тарифы уже в 27 регионах (см. таблицу 9). В пяти регионах тарифы могут быть увеличены только на 2–4 %. В 29 субъектах Российской Федерации тарифы на коммунальные ресурсы для населения могут быть повышены на 30 %, в восьми регионах – на 20–25 %, в 11 регионах – на 10–18 %, еще в трех регионах – на 8 %.

Необходимо отметить, что среди субъектов Российской Федерации, в которых по результатам расчетов по обоим сценариям 2.1 и 2.2 выявлены самые большие возможности для повышения тарифов на коммунальные ресурсы для населения, есть восемь регионов, в которых в 2021 году фактическая доля семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, по данным Росстата, была менее 2 % от всех семей такого региона (по возрастанию показателя: Республика Крым, г. Севастополь, Республика Адыгея, Тульская и Белгородская области, Республика Дагестан, Ленинградская и Омская области). Используемая в расчетах формула прогрессивного роста коэффициента обращаемости, то есть доли получателей субсидий от всех имеющих на нее право по уровню дохода, показывает возможность при улучшении условий предоставления субсидий увеличить ожидаемую долю семей, получающих субсидии по сценарию 2.1, в среднем в 5–6 раз (по Республике Крым – в 10 раз), по сценарию 2.2 – в среднем в 7–8 раз (по Республике Крым – в 20 раз).

4. Выводы и предложения

Проведенные расчеты показывают, что существуют возможности для повышения тарифов на коммунальные ресурсы для населения в большинстве субъектов Российской Федерации при более высоком, чем сегодня, уровне обеспечения социальной защиты малоимущих семей при оплате ЖКУ.

Учитывая такие результаты исследования, авторы предлагают использовать в качестве инструмента регулирования тарифов на коммунальные ресурсы критерий их финансовой доступности для населения. В качестве такого критерия предлагается использовать показатель доли семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, от числа семей, проживающих в субъекте Российской Федерации.

По результатам исследования в качестве возможного предельного значения доли семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, для установления возможности повышения тарифов на коммунальные ресурсы для населения предложено значение – не более 15 % от общего числа семей в регионе. Превышение предельного значения предлагается рассматривать как финансовую недоступность и невозможность роста тарифов на коммунальные ресурсы. Недостижение предельного значения свидетельствует о потенциально допустимом повышении тарифов на коммунальные ресурсы для населения.

Для обеспечения равной системы социальных гарантий при оплате коммунальных услуг и для использования критерия финансовой доступности коммунальных услуг параметры (стандарты) программы субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг предлагается устанавливать едиными по стране. Для этого считаем, что присвоение обязательного статуса федеральным стандартам, регулирование параметров программы субсидий и, возможно, ее финансирование (софинансирование) в значительной степени следует перенести на федеральный уровень.

В целях оценки возможности повышения тарифов на коммунальные ресурсы (в конечном счете на коммунальные услуги для населения) в ходе исследования были выполнены расчеты ожидаемой доли семей – получателей субсидий по субъектам Российской Федерации для шести гипотетических сценариев, предусматривающих усиление мер адресной поддержки населения путем установления единых федеральных стандартов предоставления субсидий. В том числе рассмотрены варианты изменения двух ключевых параметров программы: снижение максимально допустимой доли расходов семей на оплату ЖКУ в совокупном семейном доходе с 22 % до 18 % или 15 %, а также повышение нормативной площади жилья с 18 кв. м на человека до 23 кв. м на человека (среднероссийского показателя жилищной обеспеченности в городской местности).

Прогнозные расчеты по достижению субъектами Российской Федерации предельной доли семей – получателей субсидий в 15 % показывают следующие результаты:

- в 27 субъектах Российской Федерации уже сегодня нет возможности роста тарифов на коммунальные ресурсы для населения;
- в 11 субъектах Российской Федерации тарифы могут быть повышены на 2–10 %;
- в 12 субъектах Российской Федерации – на 10–20 %;
- в шести субъектах Российской Федерации – на 20–30 %;
- в 29 субъектах Российской Федерации – более чем на 30 %.

Предлагаемый авторами исследования подход, при котором предоставление субсидий на оплату ЖКУ по всем регионам происходит на основании единых федеральных стандартов, позволяет проводить оценку финансовой доступности коммунальных услуг для семей на основе статистики доходов населения и сложившейся (или прогнозируемой) стоимости жилищно-коммунальных услуг. Данный подход обеспечивает применение объективного и прозрачного критерия оценки возможности или невозможности повышения тарифов на коммунальные ресурсы для населения в том или ином регионе.

Очевидно, что реализация предлагаемого подхода связана с принятием на федеральном уровне достаточно сложных решений, требующих изменения законодательства. Во-первых, речь идет об изменении принципов тарифного регулирования коммунальных ресурсов: об отмене предельного индекса изменения размера платы населения за коммунальные услуги, который закреплен в Жилищном кодексе Российской Федерации, и об учете в процессе тарифного регулирования прогнозных значений охвата населения программой субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

Во-вторых, для введения в качестве критерия финансовой доступности коммунальных услуг для населения показателя доли семей, получающих субсидии, потребуется перевод на федеральный уровень регулирования и финансирования/софинансирования программы адресных субсидий на оплату ЖКУ, что также будет непростым политическим решением.

С другой стороны, следует отметить, что низкая доля семей – получателей субсидии при низком уровне обращаемости граждан за субсидией в отдельных регионах создает неверное представление о возможности роста тарифов на коммунальные услуги в таких регионах. В некоторых регионах с невысоким коэффициентом обращаемости (ниже среднероссийского показателя) для оценки возможности повышения тарифов на коммунальные услуги считаем необходимым сопоставлять данные по доле семей, получающих субсидии, с долей населения в двух–трех нижних доходных группах. Если в регионе заметная доля населения имеет низкие доходы, то низкая доля семей – участников программы субсидий и низкая обращаемость за субсидиями свидетельствуют скорее о неэффективности работы уполномоченных социальных органов, предоставляющих субсидии, а также о недостаточном информировании населения о возможностях получения субсидий, чем о ценовой доступности коммунальных услуг. При налаживании соответствующей

работы уровень вовлеченности семей с низкими доходами в программу субсидий может подняться.

В целом полагаем, что актуальность и содержательная важность задачи повышения эффективности и надежности работы коммунальной инфраструктуры, обеспечения устойчивого функционирования городского хозяйства при должном уровне социальной защиты семей, неспособных в полной мере оплачивать возрастающие расходы на жилищно-коммунальные услуги, определяют целесообразность постановки и обсуждения предлагаемых подходов.

ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ. Выпуск 10
Научный редактор Н. Б. Косарева

Подписано в печать 06.11.2024
Печать офсетная
Тираж 300 экз.

125375, Москва, Леонтьевский переулок, дом 21/1, стр. 1
Тел.: 8 (495) 212-05-11
E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru
Web-site: www.urbaneconomics.ru



